

3 1761 11972101 7

CA1
XC44
-M25

GOVT



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119721017>

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 1 (Meetings Nos. 1 to 21)

Tuesday, May 14, 1996
Thursday, May 16, 1996
Thursday, May 30, 1996
Monday, June 3, 1996
Tuesday, June 11, 1996
Thursday, June 13, 1996
Wednesday, November 20, 1996
Tuesday, December 3, 1996
Thursday, December 5, 1996
Tuesday, December 10, 1996
Tuesday, February 4, 1997
Thursday, February 6, 1997
Tuesday, February 11, 1997
Thursday, February 13, 1997
Thursday, February 20, 1997
Tuesday, March 4, 1997
Thursday, March 6, 1997
Tuesday, March 11, 1997
Tuesday, March 18, 1997
Thursday, March 20, 1997

Chair: Marlene Catterall

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 1 (Séances n°s 1 à 21)

Le mardi 14 mai 1996
Le jeudi 16 mai 1996
Le jeudi 30 mai 1996
Le lundi 3 juin 1996
Le mardi 11 juin 1996
Le jeudi 13 juin 1996
Le mercredi 20 novembre 1996
Le mardi 3 décembre 1996
Le jeudi 5 décembre 1996
Le mardi 10 décembre 1996
Le mardi 4 février 1997
Le jeudi 6 février 1997
Le mardi 11 février 1997
Le jeudi 13 février 1997
Le jeudi 20 février 1997
Le mardi 4 mars 1997
Le jeudi 6 mars 1997
Le mardi 11 mars 1997
Le mardi 18 mars 1997
Le jeudi 20 mars 1997

Présidente: Marlene Catterall

Minutes of Proceedings of the Sub-Committee on the

Business of Supply

of the Standing Committee on Procedure and House Affairs

Procès-verbaux du Sous-comité chargé de l'

Étude des crédits

*du Comité permanent de la procédure et des affaires de la
Chambre*

RESPECTING:

In accordance with the motion adopted by the Standing Committee on Procedure and House Affairs on Tuesday, April 16, 1996, consideration of a comprehensive review of the business of supply

Consideration of a draft report

INCLUDING:

First, Second and Third Reports

CONCERNANT:

Conformément à la motion adoptée par le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre le mardi 16 avril 1996, un examen complet de l'étude des crédits

Considération d'une ébauche de rapport

Y COMPRIS:

Premier, deuxième et troisième rapports

WITNESSES:

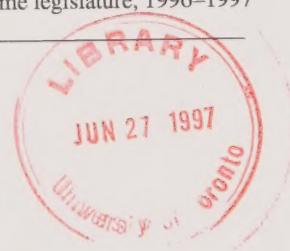
(See end of document)

TÉMOINS:

(Voir fin du document)

Second Session of the Thirty-fifth Parliament, 1996-97

Deuxième session de la trente-cinquième législature, 1996-1997



SUB-COMMITTEE ON THE BUSINESS OF SUPPLY OF THE
STANDING COMMITTEE ON PROCEDURE AND HOUSE
AFFAIRS

Chair: Marlene Catterall

Members

René Laurin
John Loney
Rey Pagtakhan
John Solomon
John Williams — (6)

(Quorum 3)

Ellen Savage

Clerk of the Sub-Committee

SOUS-COMITÉ CHARGÉ DE L'ÉTUDE DES CRÉDITS DU
COMITÉ PERMANENT DE LA PROCÉDURE ET DES
AFFAIRES DE LA CHAMBRE

Présidente: Marlene Catterall

Membres

René Laurin
John Loney
Rey Pagtakhan
John Solomon
John Williams — (6)

(Quorum 3)

La greffière du Sous-comité

Ellen Savage

ORDERS OF REFERENCE

2nd Session / 35th Parliament

Extract from the Minutes of Proceedings of the Standing Committee on Procedure and House Affairs, Tuesday, April 16, 1996 (Meeting No. 5):

On motion of Marlene Catterall, it was agreed, — That, pursuant to the Committee's mandate under Standing Order 108(3)(a), a Sub-Committee be struck to undertake a comprehensive review of the business of supply, with particular attention to the reform of the Estimates and the processes and mechanisms by which the House and its committees may consider and dispose of them;

— that, the Sub-Committee be granted the same powers as the Committee has and enjoys pursuant to Standing Order 108(1) except the power to report directly to the House;

— that, the Sub-Committee be composed of the following Members: Marlene Catterall (Chair); John Loney, Rey Pagtakhan, René Laurin, John Williams and John Solomon;

— that, the evidence taken by the Sub-Committee on the Business of Supply during the First Session of the present Parliament be deemed adduced by the Sub-Committee and the Committee in the present session; and

— that, the Sub-Committee report to the Committee no later than June 14, 1996.

ATTEST

Extract from the Minutes of Proceedings of the Standing Committee on Procedure and House Affairs, Tuesday, June 18, 1996 (Meeting No. 21):

On motion of Marlene Catterall, it was agreed, — That, the deadline for the tabling with the Committee of the Sub-Committee on the Business of Supply be extended to November 29, 1996.

ATTEST

Extract from the Minutes of Proceedings of the Standing Committee on Procedure and House Affairs, Tuesday, December 5, 1996 (Meeting No. 34):

On motion of Marlene Catterall, it was agreed, — That, the Sub-Committee on the Business of Supply report date be extended from Friday, November 29, 1996 to Friday, March 21, 1997.

ATTEST

ORDRES DE RENVOI

2^e Session / 35^e Législature

Extrait des Procès-verbaux du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, le mardi 16 avril 1996 (Séance n^o 5):

Sur la motion de Marlene Catterall, il est convenu, — Que, conformément au mandat que lui confère l'article 108(3)(a) du Règlement, un Sous-comité soit chargé de l'examen complet de l'étude des crédits, en accordant une attention particulière à la réforme du Budget des dépenses ainsi qu'aux processus et mécanismes utilisés par la Chambre et ses comités pour l'étudier et se prononcer;

— que le Sous-comité ait les mêmes pouvoirs que le Comité selon le paragraphe 108(1) du Règlement sauf celui de faire rapport directement à la Chambre;

— que le Sous-comité soit composé des membres suivants: Marlene Catterall (présidente); John Loney, Rey Pagtakhan, René Laurin, John Williams et John Solomon;

— que les témoignages entendus par le Sous-comité des crédits et par le Comité au cours de la première session de la législature actuelle soient réputés avoir été entendus par le Comité dans la session en cours; et

— que le Sous-comité fasse rapport au Comité au plus tard le 14 juin 1996.

ATTESTÉ

Extrait des Procès-verbaux du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, le mardi 18 juin 1996 (Séance n^o 21):

Sur la motion de Marlene Catterall, il est convenu, — Que l'échéance pour le dépôt au Comité du rapport du Sous-comité chargé de l'étude des crédits soit reporté au 29 novembre 1996.

ATTESTÉ

Extrait des Procès-verbaux du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, le jeudi 5 décembre 1996 (Séance n^o 34):

Sur la motion de Marlene Catterall, il est convenu, — Que la date à laquelle le Sous-comité chargé de l'étude des crédits soit reportée du vendredi 29 novembre 1996 au vendredi 21 mars 1997.

ATTESTÉ

La greffière du Comité

Marie Carrière

Clerk of the Committee

**SUB-COMMITTEE ON THE BUSI-
NESS OF SUPPLY
of the
STANDING COMMITTEE ON PRO-
CEDURE AND HOUSE AFFAIRS**

**SOUS-COMITÉ CHARGÉ DE L'É-
TUDE DES CRÉDITS
du
COMITÉ PERMANENT DE LA PRO-
CÉDURE ET DES AFFAIRES DE LA
CHAMBRE**

The Sub-Committee on the Business of Supply has the honour to present its

Le Sous-comité chargé de l'étude des crédits a l'honneur de présenter son

FIRST REPORT

PREMIER RAPPORT

1. In accordance with the motion adopted by the Standing Committee on Procedure and House Affairs on Tuesday, April 16 1996, the Sub-Committee on the Business of Supply met on June 11, 1996 with officials from Treasury Board Secretariat and Mr. Ronald Duhamel, MP, who was present in his capacity as Chair of the parliamentary working group on reporting information to Parliament.

1. Conformément à la motion adoptée par le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, le mardi 16 avril 1996, le Sous-comité chargé de l'étude des crédits s'est réuni le 11 juin 1996 avec des fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor et avec M. Ronald Duhamel, député, assistait à cette rencontre à titre de président du groupe de travail parlementaire sur la communication d'informations au Parlement.

2. The witnesses reported on the evaluation that had been undertaken of a pilot project to produce revised Part III Estimates documents, to introduce performance reports in the fall and "In-Year Updates" to complement the Supplementary Estimates, also on a pilot basis. This proposal would also see the scope of the project extended to cover sixteen departments from the current six. The project is expected to take place, on a trial basis, for the 1996-97 and 1997-98 fiscal years.

2. Les témoins nous ont parlé de l'évaluation qui a été faite du projet pilote concernant les nouvelles modalités de présentation de la Partie III du Budget des dépenses, ainsi que la production de rapports sur le rendement (à l'automne), et de «mises à jour en cours d'année» (en complément du Budget des dépenses supplémentaire), le tout à titre expérimental. De plus, d'après cette proposition, le champ d'application du projet sera élargi à 16 ministères (au lieu de 6). La réalisation de ce projet — il s'agit d'un essai — doit se faire au cours des exercices financiers 1996-1997 et 1997-1998.

3. The witnesses explained that separate reports on departmental performance promise several potential benefits. Currently, information on performance is included in the Part III Estimates documents where it tends to be overshadowed by plans for the upcoming fiscal year. Producing a document that reports exclusively on performance should ensure that this important information receives the attention it deserves. Performance will be reported in terms of results achieved rather than activities conducted. In addition, by tabling performance reports in the fall, this information will become available as much as six months ahead of current reporting practice. This should enable standing committees and individual parliamentarians to assess departmental estimates for the coming fiscal year based on an awareness of past departmental performance.

4. In the pilot part III Estimates documents, participating departments have been setting forth their priorities and plans for the future. However, these plans and priorities may be subject to events that cannot be anticipated in advance. When this happens, plans and priorities may have to change in order to reflect new realities: departments and agencies must have the flexibility they need to respond quickly and effectively. Sometimes, a change in plan will also necessitate requests for additional funding through the Supplementary Estimates. The proposed "In-Year Updates" are intended to provide explanations when plans announced in the Estimates are adjusted and will complement the Supplementary Estimates.

3. Comme nous l'ont expliqué les témoins, il y aura plusieurs avantages à ce que les rapports sur le rendement des ministères soient présentés séparément. À l'heure actuelle, les données sur le rendement sont comprises dans la Partie III du Budget des dépenses, où elles tendent à être éclipsées par les plans relatifs à la prochaine année financière. Présentés dans un document à part, ces importants renseignements devraient recevoir toute l'attention qu'ils méritent. Le rendement sera mesuré d'après les résultats atteints plutôt qu'en fonction des activités menées. De plus, comme ils seront déposés à l'automne, ils deviendront accessibles pratiquement six mois plus tôt que ce n'est le cas maintenant. Ainsi, les comités permanents, et les parlementaires individuellement, pourront-ils analyser les prévisions annuelles de dépenses des ministères en étant déjà renseignés sur leur rendement passé.

4. Dans le cadre du projet pilote de renouvellement de la Partie III, les ministères participants font connaître dans ce document leurs priorités et leurs plans pour l'avenir. Bien entendu, il peut arriver que des événements imprévisibles entravent ces plans et priorités, qui doivent alors être modifiés en fonction de la nouvelle réalité. Les ministères et organismes doivent être suffisamment souples pour réagir rapidement et efficacement. Parfois, la modification d'un plan oblige aussi le ministère à demander des fonds par le truchement du Budget des dépenses supplémentaire. Les futures «mises à jour en cours d'année» serviront à fournir des explications lorsque les plans annoncés dans le Budget des dépenses auront été rajustés. Elles seront le complément du Budget des dépenses supplémentaire.

5. Finally, it is proposed that the pilot project on improved reporting to Parliament be extended from six to sixteen departments (see Appendix A). This wider participation will allow departments and agencies with varying mandates, budgets, and size to adapt the new reporting mechanisms to their own circumstances. Broadening the scope of the project will also facilitate the additional participation of parliamentarians and standing committees with an interest in the policy areas that are the responsibility of the departments and agencies involved.

6. Although the Sub-Committee is fully supportive of these proposals, there are several concerns it wishes to see addressed during the project's implementation phase. An assessment of the benefits derived from performance reporting must include a statement of the costs involved in conducting this exercise: accordingly, we expect to see the costs clearly identified in the information provided to Parliament. We are also concerned that this exercise not be conducted at the expense of other departmental obligations, particularly those that relate to the services provided Canadians. Furthermore, it is Treasury Board's intention to table the pilot performance reports at the same time as the President of Treasury Board's Report on Review, usually tabled in October.

5. Enfin, on envisage d'élargir le projet pilote sur l'amélioration des rapports destinés au Parlement, en y faisant participer 16 ministères au lieu de 6 (voir l'annexe A). Ainsi, des ministères et organismes qui diffèrent par leur mandat, leur budget et leur taille pourront-ils adapter les nouveaux mécanismes en fonction de leurs caractéristiques propres. L'élargissement permettra également une participation accrue des parlementaires et des comités permanents dont le travail intéresse les secteurs de responsabilité des ministères et organismes participants.

6. S'il est vrai que le Sous-comité est entièrement en faveur des divers éléments de cette proposition, il souhaite néanmoins que plusieurs considérations soient prises en compte au cours de sa phase de réalisation. Toute évaluation des avantages découlant des rapports sur le rendement devra comporter des renseignements sur ce que coûte cette opération. Nous nous attendons donc à ce que les coûts soient cités clairement dans les renseignements fournis au Parlement. Nous comptons bien également que l'opération ne sera pas réalisée au détriment des autres obligations des ministères, en particulier de la prestation des services aux Canadiens. Qui plus est, le Conseil du Trésor à l'intention, dans le cadre du projet pilote, de déposer les rapports sur le rendement en même temps que le rapport d'examen du président du Conseil du Trésor, qui est habituellement déposé en octobre.

However, we believe that to be of maximum use to parliamentarians, performance reports should be tabled earlier in the fall, preferably before the end of September. In addition, because a primary purpose behind this project is to improve information for Parliament, we expect that committees and their chairs will be actively consulted when performance documents are being developed. The Sub-Committee notes that it is the intention to continue evaluating the effectiveness of the revised reporting procedures and to consult with parliamentarians in the evaluation. We believe the evaluation process is important in ensuring that parliamentarians have the information they need to fulfill their public responsibility for accountability, and that the new formats also support continuing assessment of programs by the public service.

7. Provided these concerns are met — and our witnesses gave every indication that most will be —, we believe that the directions being taken will result in a significant improvement in the financial management information presented to Parliament. We also believe that these new reporting requirements will foster a renewed sense of accountability within the public service and help improve the design, administration, and delivery of programs.

Cependant, nous croyons que, pour qu'ils puissent être pleinement utiles aux parlementaires, les rapports sur le rendement devraient être déposés plus tôt à l'automne, de préférence à la fin de septembre. De plus, comme l'objectif premier de ce projet est d'améliorer les informations fournies au Parlement, nous tenons à ce que les comités et leurs présidents soient abondamment consultés pendant l'élaboration des documents sur le rendement. Le Sous-comité note qu'il est prévu de continuer à évaluer l'efficacité des nouvelles modalités et de consulter les parlementaires pour cette évaluation. Ce processus est important, à notre avis, pour garantir que les parlementaires disposent des renseignements dont ils ont besoin pour remplir leur responsabilité de reddition des comptes au public et que les nouveaux documents sont aussi utilisés à l'évaluation continue des programmes par la fonction publique.

7. À condition que ces préoccupations soient prises en compte — et nos témoins nous ont donné tout lieu de croire que la plupart —, cette réorientation devrait aboutir à une amélioration considérable de l'information de gestion présentée au Parlement. Nous pensons aussi que les nouvelles exigences entraîneront un renouvellement du sens des responsabilités à l'intérieur de la fonction publique et aideront à améliorer la conception, l'administration et la réalisation des programmes.

8. Accordingly, the Sub-Committee agrees with the direction being taken by the President of the Treasury Board, and agrees that sixteen departments, on a trial basis for the 1996–97 and 1997–98 fiscal years, table, as the documentation for its consideration of supply:

- the continuation of the pilot Part III documents;
- pilot departmental Performance Reports in the fall timed with the President of Treasury Board's Report on Review; and
- pilot In-Year Updates to complement the Supplementary Estimates.

9. We furthermore recommend to the Standing Committee on Procedure and House Affairs that it report the same to the House and seek its concurrence.

Respectfully submitted,

Marlene Catterall, MP

Chair

8. En conséquence, le Sous-comité souscrit à l'orientation prise par le Président du Conseil du Trésor et autorise, à titre d'essai, au cours des exercices financiers 1996–1997 et 1997–1998, 16 ministères à déposer comme documentation aux fins de l'étude des crédits :

- les documents de la Partie III élaborés selon les modalités du projet pilote déjà commencé;
- des rapports sur le rendement des ministères, à l'automne, en même temps que le rapport du président du Conseil du Trésor sur la fonction d'examen;
- des « mises à jour en cours d'année » destinées à compléter le Budget des dépenses supplémentaire.

9. Nous recommandons en outre au Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre de faire rapport dans le même sens à la Chambre et de solliciter l'accord de celle-ci.

Respectueusement soumis,

La présidente,

Marlene Catterall, député

APPENDIX A

¶ Paragraph border is not supported. ¶

ANNEXE A

Agriculture & Agri-Food Canada	Agriculture et agro-alimentaire Canada
Fisheries & Oceans	Pêches et Océans
Indian Affairs & Northern Development	Affaires indiennes et du Nord Canada
Natural Resources Canada	Ressources naturelles Canada
Revenue Canada	Revenu Canada
Transport Canada	Transports Canada
Environment Canada	Environnement Canada
Treasury Board Secretariat	Conseil du Trésor du Canada Secrétariat
Immigration & Refugee Board	Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada
National Energy Board	Office national de l'énergie
Atlantic Canada Opportunities Agency	Agence de promotion économique du Canada atlantique
Statistics Canada	Statistique Canada
National Parole Board	Commission nationale des libérations conditionnelles
Royal Canadian Mounted Police	Gendarmerie royale du Canada
Status of Women Canada	Condition féminine Canada
Veterans Affairs	Anciens Combattants Canada

**SUB-COMMITTEE ON THE
BUSINESS OF SUPPLY
of the
STANDING COMMITTEE ON
PROCEDURE AND HOUSE AFFAIRS**

The Sub-Committee on the Business of Supply of the Standing Committee on Procedure and House Affairs has the honour to present its

SECOND REPORT

1. In accordance with the motion adopted by the Standing Committee on Procedure and House Affairs on Tuesday, April 16 1996, the Sub-Committee on the Business of Supply has been meeting with witnesses and conducting a comprehensive review of the business of supply with particular attention to the reform of the Estimates and the processes and mechanisms by which the House and its committees consider and dispose of them
2. The purpose of this report is to provide a statement of the goals that the Sub-Committee hopes to achieve, and the principles that are guiding its work. Furthermore, this report summarises the evidence obtained from the witnesses to date and establishes the initial parameters of a final report, including some of the general proposals which the Sub-Committee is considering.

**SOUS-COMITÉ DE
L'ÉTUDE DES CRÉDITS
du
COMITÉ PERMANENT DE LA
PROCÉDURE ET DES AFFAIRES DE LA
CHAMBRE**

Le Sous-comité de l'étude des crédits du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre a l'honneur de déposer son

DEUXIÈME RAPPORT

1. Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre le mardi 16 avril 1996, le Sous-comité de l'étude des crédits a entendu des témoins et a entrepris un examen complet de l'étude des crédits, en accordant une attention particulière à la réforme du Budget des dépenses ainsi qu'aux processus et mécanismes utilisés par la Chambre et ses comités pour l'étudier et se prononcer.
2. L'objet du présent rapport est d'annoncer les buts que le Sous-comité espère atteindre et les principes qui le guident dans son travail. En outre, nous y résumons les témoignages que nous avons entendus jusqu'à maintenant et y présentons les premiers paramètres d'un rapport final, de même que certaines des grandes propositions auxquelles nous réfléchissons.

II. GOALS AND GUIDING PRINCIPLES

3. Throughout the examination of the business of supply and the procedures established for the scrutiny of the Estimates, the Sub-Committee has focused on the achievement of several goals. First and foremost, it is our belief that Members of Parliament must be offered all possible incentives to participate actively in the review and approval process established for supply. Accordingly, our efforts have focused on finding these incentives and where disincentives exist, eliminating them. A second goal has been to create a context within which committees can perform their work on the Estimates in a way that is effective and will contribute to the healthy management of the government's resources. Lastly, your Sub-Committee is seeking ways in which Parliament, as society's pre-eminent democratic institution, can fulfil a principal role for which it was created: the effective oversight of government expenditure.

II. OBJECTIFS ET PRINCIPES DIRECTEURS

3. En examinant le processus d'étude des crédits et la procédure régissant l'examen du Budget des dépenses, le Sous-comité avait à l'esprit un certain nombre d'objectifs. D'abord et avant tout, nous sommes d'avis que tous les moyens possibles doivent être mis en oeuvre pour inciter les députés à prendre une part active au processus d'examen et d'approbation établi pour l'étude des crédits. Nous nous sommes donc attachés à définir quels étaient les facteurs d'encouragement, tout en nous demandant comment supprimer les éventuels facteurs de dissuasion. En deuxième lieu, nous nous sommes demandés comment créer un climat qui permettrait aux comités de remplir les fonctions qui leur reviennent à l'égard du Budget des dépenses d'une manière efficace et en favorisant une saine gestion des ressources gouvernementales. Enfin, le Sous-comité a voulu définir les moyens par lesquels le Parlement, institution démocratique par excellence, pouvait remplir l'un des principaux rôles pour lesquels il a été créé, celui d'exercer un contrôle réel sur les dépenses de l'administration publique.

4. These goals are anchored in several fundamental principles, principles that have guided us in our work. The first of these maintains that Government must be held accountable and that it is Parliament's job — its most important job — to do this. Your Sub-Committee accordingly views the supply process as a mechanism to be used by Parliament in the fulfilment of this responsibility. A second principle, closely associated with the first, is that the House of Commons must be able to effectively oversee government expenditure. By control oversight, we mean not the ability to act as the architect of policies and expenditure: that task rightfully belongs to Government. Instead, we mean oversight in the sense of influence, not direct power; advice, not command; criticism, not obstruction; scrutiny, not initiative; and transparency, not secrecy. Thus the processes and mechanisms by which the House and its committees consider and dispose of the Estimates, and the business of supply must lend themselves generally to this kind of oversight.
4. Ces objectifs reposent sur plusieurs principes fondamentaux, qui nous ont guidés dans notre travail. Le premier veut que le gouvernement soit tenu de rendre des comptes, et c'est le travail du Parlement, son travail le plus important, de s'en assurer. En conséquence, le Sous-comité considère l'étude des crédits comme un mécanisme dont le Parlement dispose pour remplir cette responsabilité. Le deuxième principe, qui touche de près au premier, veut que la Chambre des communes puisse exercer un contrôle réel sur les dépenses de l'administration publique. Par «contrôle» nous entendons non pas la capacité d'agir comme architecte des politiques et des dépenses; cette tâche revient de droit au gouvernement. Nous utilisons plutôt le terme «contrôle» dans le sens d'influence, et non pas de pouvoir direct; de conseils, et non pas d'ordres donnés; de critique, et non pas d'obstruction; d'examen attentif, et non pas de prise d'initiatives; enfin, de transparence, et non pas de secret. Aussi, les processus et les mécanismes dont la Chambre et ses comités se servent pour examiner le Budget des dépenses et pour se prononcer à cet égard, ainsi que l'étude des crédits, doivent-ils d'une façon générale permettre ce genre de contrôle.
5. We believe that the importance of these tasks and the tools used to accomplish them cannot be underestimated, nor can Parliament afford to guard its rights and privileges in the area of supply with anything less than constant vigilance.
5. Selon nous, on ne saurait accorder trop d'importance à ces tâches et aux instruments utilisés pour les accomplir, et le Parlement ne peut faire autrement que de protéger ses droits et privilèges dans le domaine de l'étude des crédits avec la plus constante des vigilances.

6. Lastly, we have been guided by an awareness that this is an opportune moment to make changes to the supply process. The government is implementing a new expenditure management system that will change the way in which its departments and agencies establish their expenditure plans and priorities. This change will provide new kinds of financial information for Parliament's use and has already resulted in a pilot project to produce re-designed departmental Part III Estimates documents. In anticipation of these changes, the Standing Orders of the House have been amended (in February 1994), giving committees the authority to review and report on long-term departmental expenditure plans and priorities. These developments create a context within which changes in the way that the House receives, scrutinises, and approves government expenditure becomes appropriate — and necessary. Finally, more than ever, Canadians expect their Parliament to be a key participant in influencing the volume and pattern of government expenditure. The procedures and mechanisms that make up the supply process must allow the House to fulfil those expectations.

II. THE EVIDENCE RECEIVED FROM WITNESSES

6. Enfin, en effectuant son travail, nous étions conscients que le moment était bien choisi pour modifier la procédure d'examen des crédits. En effet, l'administration publique est en train d'instaurer un nouveau système de gestion des dépenses qui modifiera la manière dont les ministères et organismes établissent leurs plans et priorités de dépenses. L'un des résultats de ce changement sera que des renseignements financiers d'un type nouveau seront mis à la disposition du Parlement. D'ailleurs, un projet pilote visant à renouveler la présentation des documents établis par les ministères sur la Partie III du Budget des dépenses est déjà en cours. En prévision de ces changements, une modification apportée au Règlement de la Chambre en février 1994 donne aux comités le pouvoir d'examiner les plans et priorités à long terme des ministères en matière de dépenses et de faire rapport à cet égard. Tous ces faits nouveaux créent un contexte dans lequel il semble approprié et nécessaire de modifier la manière dont la Chambre reçoit, examine et approuve les prévisions de dépenses de l'administration publique. Enfin, les Canadiens attendent plus que jamais de leur Parlement qu'il joue un rôle clé dans les décisions concernant le volume et la structure des dépenses gouvernementales. Les dispositifs et mécanismes qui composent la procédure d'étude des crédits doivent donc permettre à la Chambre de répondre à ces attentes.

II. LES TÉMOIGNAGES ENTENDUS PAR LE COMITÉ

7. Since it has begun its work, your Sub-Committee has held eight meetings with a total of thirteen witnesses. Included among these witnesses were the Clerk of the House of Commons, Mr. Robert Marleau; the Auditor General of Canada, Mr. Denis Desautels; the High Commissioner of New Zealand, the Hon. Maurice McTigue; and the Chairs of six standing committees. In addition, one written submission was received from Dr. Paul Thomas, of St. John's College, University of Manitoba. Your Sub-Committee also sent a questionnaire to all Members of the House in order to receive their comments and suggestions regarding the business of supply.
8. Our witnesses have provided us with a range of observations and suggestions that will be of considerable assistance to your Sub-Committee as it formulates its final report. In the interim, the evidence given by witnesses can be summarised as follows.
9. Witnesses such as the Clerk of the House and Senator John Stewart provided background on the evolution of the supply process in the House of Commons. Mr. Marleau outlined the powers and constraints of the House and its committees when dealing with government expenditures. Senator Stewart explained why changes were made in 1968, ushering in supply procedures that remain fundamentally the same today. As a result, your Sub-Committee has been able to contemplate change without losing sight of the progress that has already been accomplished.
7. Depuis qu'il a commencé son travail, le Sous-comité a tenu huit réunions et entendu treize témoins, à savoir : le Greffier de la Chambre des communes, M. Robert Marleau; le Vérificateur général du Canada, M. Denis Desautels; le Haut-commissaire de la Nouvelle-Zélande, l'honorable Maurice McTigue, et les présidents de six comités permanents. Il a aussi reçu un mémoire écrit de M. Paul Thomas, du St. John's College (Université du Manitoba). Le Sous-comité a également fait parvenir un questionnaire à tous les députés, afin d'obtenir leurs commentaires et suggestions sur le processus d'étude des crédits.
8. Les témoins entendus par le Sous-comité ont fait de multiples observations et suggestions qui lui seront d'un précieux secours dans l'élaboration de son rapport final. Dans l'intervalle, voici un résumé des divers témoignages entendus par le Sous-comité.
9. Le Greffier de la Chambre et le sénateur John Stewart, par exemple, nous ont donné des renseignements de base sur l'évolution du processus d'étude des crédits à la Chambre des communes. M. Marleau a défini les pouvoirs et les contraintes de la Chambre et de ses comités en ce qui concerne l'examen des dépenses gouvernementales. Le sénateur Stewart nous a exposé les raisons des changements apportés en 1968, alors qu'avait été adoptée une nouvelle procédure d'étude des crédits qui, essentiellement, demeure en vigueur aujourd'hui. Ainsi le Sous-comité a-t-il pu envisager les changements sans perdre de vue les progrès qui ont déjà été accomplis.

- | | |
|---|---|
| <p>10. Some of our witnesses, such as Senator Stewart, argued that there is nothing wrong with the current procedures: what is really required is better knowledge and application of existing rules. Most, however, pointed out that although the procedures were perhaps adequate at the time of their introduction, they are no longer suited to current realities.</p> | <p>10. Certains témoins, le sénateur Stewart notamment, estiment que la procédure actuelle n'a pas à être modifiée : ce qu'il faudrait plutôt, c'est que les règles actuelles soient mieux connues et mieux appliquées. Néanmoins, la plupart sont d'avis que, même si la procédure était peut-être adéquate au moment où elle a été adoptée, elle ne correspond plus à la réalité actuelle.</p> |
| <p>11. A wide range of solutions was proposed. One set of proposals focused on the wisdom of submitting the Estimates to standing committees: some witnesses argued that a single committee should be established for this purpose. Other proposals dealt with the powers of committees to make meaningful changes to the Estimates: it was suggested, for example, that re-allocation of moneys from one program or activity to another — rather than a simple reduction — be permitted. Others suggested that several weeks be set aside exclusively for committee study of the Estimates and that committees be given enhanced staff support to help them with their work.</p> | <p>11. Des propositions nombreuses et variées ont été avancées. Un certain nombre d'entre elles concernaient la possibilité de soumettre le Budget des dépenses aux comités permanents. Certains sont d'avis qu'un seul comité devrait être créé pour le faire. Quelques autres propositions concernaient les pouvoirs dont disposent les comités pour apporter des changements significatifs au Budget des dépenses : certains pensent, par exemple, qu'il devrait leur être possible de modifier la répartition des montants alloués en les transférant d'un programme ou d'une activité à l'autre plutôt que de simplement les réduire. D'autres encore pensent qu'il faudrait réserver plusieurs semaines exclusivement à l'étude du Budget des dépenses par les comités et que les collaborateurs mis à la disposition de ceux-ci pour les aider dans leur travail devraient être augmentés.</p> |

- | | |
|---|---|
| <p>12. Testimony also centred on another area of concern for witnesses and your Sub-Committee alike: the scope of Parliament's financial review. The Auditor General, in particular, suggested that more information and more scrutiny ought to be given in such areas as statutory spending, tax expenditures, and government loan guarantees. Other witnesses brought up the subject of net vs. gross amounts in the appropriations voted by Parliament and the time horizons involved in expenditure review.</p> | <p>12. Un autre des sujets qui intéressent particulièrement les témoins, tout comme le Sous-comité, est celui du champ de l'examen financier du Parlement. Plus particulièrement, le Vérificateur général estime qu'il faudrait disposer d'informations plus poussées et procéder à des examens plus approfondis sur des questions comme les dépenses législatives, les dépenses fiscales et les garanties d'emprunt données par l'administration publique. D'autres témoins ont soulevé la question des avantages qu'il y a à faire figurer les montants nets au lieu des montants bruts dans les crédits parlementaires et celle des délais de présentation des rapports sur l'examen des dépenses.</p> |
| <p>13. Our round table discussion with the chairs of standing committees proved to be particularly invaluable. They acquainted us with the day-to-day realities of committee study of the Estimates and provided some insightful suggestions that may be incorporated into the final report. Your Sub-Committee was especially grateful for the participation of the chairs, coming as it did at an extremely busy moment in the parliamentary calendar.</p> | <p>13. Notre table ronde avec les présidents des comités permanents s'est avérée d'une valeur inestimable. Ceux-ci nous ont mis au fait de la réalité quotidienne qui entoure l'étude du Budget des dépenses en comité et nous ont fait un certain nombre de suggestions très intéressantes que nous intégrerons peut-être dans notre rapport final. Le Sous-comité est particulièrement reconnaissant aux présidents des comités d'avoir participé à cette rencontre, qui tombait à un moment extrêmement chargé du calendrier parlementaire.</p> |

III. THE FINAL REPORT: A PRELIMINARY OUTLINE

III. LE RAPPORT FINAL : APERÇU PRÉLIMINAIRE

14. The issues and proposed courses of action examined by your Sub-Committee and our witnesses are sufficiently complex that they will require careful consideration before any recommendations are put forward. In particular, your Sub-Committee is aware that supply is one element of a larger financial process whose parts are closely interrelated. Thus alterations in one area need to be carefully considered in terms of their potential impact on others. Nevertheless, it is possible to state, in advance, the areas of concern that our final report will cover and the general directions that it will take.
14. Les problèmes et les solutions possibles auxquelles le Sous-comité et les témoins ont réfléchi sont d'une telle complexité qu'elles devront être considérées avec beaucoup de soin avant que nous puissions avancer des recommandations. Plus particulièrement, le Sous-comité est conscient que l'étude des crédits s'inscrit dans un vaste processus financier dont les composantes sont étroitement liées entre elles. Toute modification de l'un ou l'autre de ces éléments doit être soigneusement envisagée sous l'angle de ses éventuels effets sur les autres. Néanmoins, il nous est d'ores et déjà possible d'annoncer quels seront les grands sujets abordés dans notre rapport final et quelle sera l'orientation générale de celui-ci.
15. It is our intention to deal with the following broad subjects in our final report: the role of the standing committees; the scope of parliamentary financial review; supply days in the House; and, the confidence convention as it relates to supply. This, we wish to add, does not preclude the possibility of touching on other issues; these, however, are likely to be the principal ones.
15. Nous entendons traiter les grands thèmes suivants : le rôle des comités permanents; le champ d'application de l'examen financier; le rôle des jours désignés en Chambre; enfin, la question de confiance par rapport à l'étude des crédits. Tels devraient être les principaux sujets étudiés dans notre rapport, mais il reste possible que d'autres viennent s'y ajouter.

16. Under the role of standing committees, we will deal with such topics as the advisability of creating a single estimates committee, of granting committees additional scope for amending Estimates, and of providing them with more support in this aspect of their work. We will also touch on the potential benefits to be obtained from exercising existing powers and from adopting new approaches to studying the Estimates.
16. Dans la section concernant le rôle des comités permanents, nous nous demanderons s'il est à conseiller de créer un comité du Budget des dépenses unique, s'il y a lieu d'accorder aux comités des pouvoirs accrus pour ce qui concerne la modification du Budget des dépenses, et s'il convient de leur fournir un soutien accru pour les aider dans cette partie de leur travail. Nous évoquerons également les avantages que présenterait l'exercice des pouvoirs déjà existants et l'adoption de nouvelles méthodes pour étudier le Budget des dépenses.
17. Your Sub-Committee believes that the scope of parliamentary financial review requires particular attention. As indicated in the opening paragraphs of this report, effective oversight requires transparency. It is our belief — as well as many of our witnesses — that if Parliament and its Members are to function as expected and intended, they must have all of the financial facts before them. In the past, the absence of full financial information that is clear, relevant, and timely, has been a major disincentive to better scrutiny. Changes to the expenditure management system and pilot projects aimed at improving the Part III Estimates documents promise to do much to reduce this disincentive. We believe that it must be eliminated entirely. As a consequence, we intend to explore ways of enlarging the scope of financial information provided to Parliament.
17. Le Sous-comité estime que le champ de l'examen financier par le Parlement est un sujet qui mérite une attention particulière. Comme nous l'avons dit dans les premiers paragraphes du présent rapport, un contrôle réel exige la transparence. C'est notre conviction, et c'est aussi celle de bon nombre des témoins, que, pour que le Parlement et les députés exercent les fonctions que l'on attend d'eux, ils doivent avoir sous les yeux toutes les données financières. Dans le passé, l'absence d'une information financière qui soit à la fois complète, claire, utile et à jour a été l'une des principales entraves à la tenue d'examen plus approfondis. La modification du système de gestion des dépenses et les projets pilotes visant à améliorer la teneur des documents sur la Partie III du Budget des dépenses devraient grandement réduire ce facteur de dissuasion. Nous pensons qu'il doit être supprimé entièrement. Nous entendons donc examiner les moyens d'élargir la portée des renseignements financiers fournis au Parlement.

18. In particular, we will touch on statutory expenditure and government loan guarantees and tax expenditures. Statutory expenditure now represents over 70 per cent of annual government spending, yet it is included in the Estimates for information purposes only. As a consequence, this kind of expenditure is not voted by Parliament in the year that it occurs. Loan guarantees and tax expenditures are two economic instruments used increasingly by government. Loan guarantees expose the government to potential financial liabilities that may be extensive. Tax expenditures represent revenues not collected by government. This kind of expenditure may be quite substantial. For example, a 1992 report by the Office of the Auditor General estimated that in 1985, tax expenditures amounted to \$28 billion annually. A former Auditor General was prompted to observe that this kind of expenditure constitutes "a huge hidden financial budget in the financial affairs of Canada." Your Sub-Committee intends to seek ways to make these kinds of expenditures more visible and available for the scrutiny of the House and its committees.
18. Plus particulièrement, nous aborderons la question des dépenses législatives et des garanties d'emprunt consenties par l'administration publique, ainsi que des dépenses fiscales. Les dépenses législatives représentent actuellement plus de 70 p. 100 des dépenses annuelles du gouvernement. Pourtant, elles ne figurent dans le Budget des dépenses qu'à des fins d'information. Il s'ensuit que ce type de dépenses ne fait pas l'objet d'un vote du Parlement au cours de l'année où elles sont engagées. Les garanties d'emprunt et les dépenses fiscales sont deux instruments économiques que le gouvernement utilise de plus en plus. Les garanties d'emprunt exposent le gouvernement à devoir, éventuellement, éponger des dettes fort importantes. Les dépenses fiscales sont constituées de recettes que le gouvernement ne perçoit pas. Elles peuvent représenter des montants considérables. Par exemple, un rapport publié en 1992 par le Bureau du Vérificateur général évalue à 28 milliards de dollars annuels les dépenses fiscales de l'année 1985. Un ancien Vérificateur général a observé sans ambages que ce type de dépenses constituait un énorme budget financier caché dans les affaires financières du Canada. Le Sous-comité cherchera les moyens de rendre ce genre de dépenses plus visibles et plus accessibles, pour que la Chambre et ses comités puissent les examiner.
19. Virtually all of our witnesses who addressed the role of supply days agreed that they have been a disappointment in terms of contributing to better scrutiny of government expenditures. Using their observations as a basis, we will examine possible ways of making supply days a more meaningful component of the supply process.
19. Presque tous les témoins qui ont parlé du rôle des jours désignés sont d'accord pour dire que ce mécanisme n'a pas été très efficace comme moyen d'assurer un meilleur examen des dépenses du gouvernement. En nous fondant sur leurs observations, nous examinerons les moyens possibles de donner aux jours désignés une place importante dans le processus d'étude des crédits.

20. A final broad area that your Sub-Committee intends to address is that of the confidence convention as it applies to the business of supply. Most witnesses agreed that this feature of our parliamentary system complicates the process of granting supply. However, views were mixed over whether or not change is desirable. Nevertheless, your Sub-Committee believes that workable solutions can be found that will preserve Government's need to maintain the confidence of the House while at the same time allowing Parliament to exercise adequate oversight over expenditure. We will present our proposed solutions, along with supporting rationale, in our final report.
20. Le dernier grand sujet que le Sous-comité a l'intention d'examiner est celui de la question de confiance vue dans la perspective de l'étude des crédits. La plupart des témoins sont d'avis que cette caractéristique de notre système parlementaire complique le processus d'octroi des crédits. Toutefois, sur la question de savoir si un changement est souhaitable, les avis sont partagés. Néanmoins, le Sous-comité estime possible de trouver des solutions pratiques et qui permettront de maintenir pour le gouvernement la nécessité de garder la confiance de la Chambre tout en laissant au Parlement la possibilité d'exercer un contrôle adéquat sur les dépenses. Dans notre rapport final, nous présenterons les solutions que nous envisageons, en même temps que les raisons qui nous auront amenés à les proposer.

IV. CONCLUSION

21. The issues that your Sub-Committee is dealing with are characterised, in equal measure, by their complexity, scope, and importance. The conclusions we will reach, and the proposals we will make based on those conclusions, will have an important impact, not just on the way that Parliament goes about its business, but on Canadians in every walk of life. Consequently, our deliberations will be thorough and our report and recommendations will, we hope, be worthy of the principles and people they are meant to serve.

IV. CONCLUSION

21. Les questions auxquelles le Sous-comité réfléchit sont tout aussi complexes, vastes et importantes les unes que les autres. De plus, les conclusions auxquelles nous arriverons et les recommandations que nous formulerons sur la base de ces conclusions, auront d'importantes conséquences non seulement sur la manière dont le Parlement effectue son travail, mais aussi sur les Canadiens de toutes les sphères de la société. C'est pourquoi nous comptons approfondir nos délibérations et faire en sorte que notre rapport et nos recommandations soient à la hauteur des principes et des personnes qu'ils sont destinés à servir.

Respectfully submitted,

Respectueusement soumis,

La présidente,

MARLENE CATTERALL, M.P./députée

Chair



House of Commons

THE BUSINESS OF SUPPLY:

COMPLETING THE CIRCLE OF CONTROL

**Prepared for the Sub-Committee on
the Business of Supply**

Third Report

April 1997

TABLE OF CONTENTS

PREFACE	1
I. INTRODUCTION	2
A. <i>Guiding Principles</i>	2
B. <i>A Glossary of Terms</i>	6
II. THE ORIGIN AND EVOLUTION OF THE BUSINESS OF SUPPLY	7
A. <i>General Background</i>	8
B. <i>Confederation</i>	10
C. <i>Procedural Amendments prior to 1968</i>	14
D. <i>1968 Amendments</i>	16
E. <i>Post-1968 Procedural Changes</i>	17
III. NEW PROCEDURES: NEED AND OPPORTUNITY	19
A. <i>Criticism of the Current Procedures</i>	19
1. <i>Previous Parliamentary Study</i>	19
2. <i>Comments from Our Witnesses</i>	21
3. <i>Responses from Current Members of Parliament</i>	21
B. <i>Changes in the Government's Expenditure Management System</i>	21
C. <i>The Improved Reporting to Parliament Project</i>	22
D. <i>Changes to the Standing Orders</i>	22
E. <i>The Needs and Expectations of Canadians</i>	23
IV. COMPLETING THE CIRCLE: NEW PROCEDURES FOR THE BUSINESS OF SUPPLY	23
A. <i>The Role of Standing Committees</i>	24
1. <i>New Structures</i>	25
a. <i>A Committee to Monitor and Review the Estimates and Supply Process</i>	25
b. <i>The Relationship between an Estimates Committee and Other Standing Committees</i>	28
c. <i>Crown Corporations</i>	30

d.	Overall Government Expenditures: The Forty-Thousand-Foot View	32
e.	Televised Proceedings	35
f.	Staff Resources	35
g.	Assessment of the Proposed Committee's Mandate and Performance	35
h.	The Basic Costs Associated with the Creation of a Single Estimates Committee	37
i.	Committee Membership	39
2.	New Tools	40
a.	The Ability to Reallocate Funds	40
b.	The Ability to Consider Plans and Performance Separately	44
c.	The Ability to Consider Alternative Directions	45
d.	The Ability to Assess New Programme Proposals	47
e.	Long-Term Review of Existing Programmes	48
f.	The Reporting Deadlines for the Departmental Plans Documents	50
g.	The Reporting Deadlines for the Main Estimates	50
3.	New Incentives	51
a.	Consideration of Committee Reports on Plans and Performance	51
b.	A Higher Profile for Review of the Estimates	53
4.	New Approaches	54
a.	Reporting on Departmental Plans and Performance Documents	54
b.	Linking Policy to Expenditure	55
c.	Knowing and Applying the Rules	56
d.	The Greater Use of Dissenting Reports	56
e.	Adopting Approaches Used by Other Committees	57
f.	Seeing the Estimates as the End of the Process	58
V.	IMPROVED SUPPORT FOR COMMITTEES AND MEMBERS	58
A.	<i>The Role of the Office of the Auditor General</i>	58
B.	<i>Information on the Estimates and Supply Process</i>	60
VI.	THE SCOPE OF PARLIAMENTARY FINANCIAL REVIEW	61
A.	<i>Statutory Expenditures</i>	62
B.	<i>Tax Expenditures</i>	65
C.	<i>Loan Guarantees</i>	66
D.	<i>Net vs Gross Amounts</i>	67
E.	<i>The Vote Structure and Information on Capital and Operating Expenditures</i>	70

VII. SUPPLY DAYS	71
VIII. THE ACCOUNTABILITY OF MINISTERS AND DEPUTY MINISTERS	72
IX. THE CONFIDENCE CONVENTION AND THE BUSINESS OF SUPPLY	73
X. PARLIAMENTARY ATTITUDES TOWARDS SUPPLY AND EXPENDITURE	78
XI. CONCLUSION	79
LIST OF RECOMMENDATIONS	81
APPENDIX I (List of Witnesses, 35th Parliament / 1st Session 1995)	89
APPENDIX II (List of Witnesses, 35th Parliament / 2nd Session 1996-97)	91
APPENDIX III (The Estimates and Supply Cycles)	93

THE BUSINESS OF SUPPLY: COMPLETING THE CIRCLE OF CONTROL

The Subcommittee on the Business of Supply has the honour to present its

THIRD REPORT

PREFACE

On 7 June 1995, the House of Commons adopted a motion to the effect that

The Standing Committee on Procedure and House Affairs be instructed to undertake a comprehensive review of the business of supply, with particular attention to the reform of the Estimates and the processes and mechanisms by which the House and its committees may consider and dispose of them.¹

To fulfil these instructions, the Standing Committee on Procedure and House Affairs (the Committee) created a Subcommittee on the Business of Supply (the Subcommittee). In accordance with the Order of Reference from the House of Commons dated 7 June 1995, and with the Committee's decision of 22 June 1995, the Subcommittee began hearing from witnesses on 28 September 1995. A list of witnesses is appended to this report as Appendix I.

Pursuant to its instructions, the Subcommittee initially issued two reports. The first, presented to the Committee on 5 December 1995, reported that the Subcommittee had no objections at that time to a change to the operating expenditures vote proposed by Treasury Board Secretariat. The Subcommittee presented its second report to the Committee on 12 December 1995. In this report, the Subcommittee gave its conditional endorsement to the tabling of revised Part III documents for six departments on a trial basis for the 1996-97 fiscal year.

When Parliament was prorogued in February 1996, the Subcommittee ceased to exist. On 16 April 1996, the Standing Committee on Procedure and House Affairs adopted a motion to create a new Subcommittee on the Business of Supply. The new Subcommittee was given instructions identical to those provided to its predecessor. In addition, evidence taken by its predecessor during the First Session of the current Parliament was deemed adduced by the Subcommittee and the Committee in the present

¹ Extract from the *Journals* of the House of Commons, 7 June 1995.

session. A list of witnesses heard by the Subcommittee during the Second Session of the current Parliament is appended as Appendix II of this report.

The Subcommittee presented two further reports on 18 June 1996. The first endorsed a proposal by Treasury Board Secretariat that 16 departments produce performance reports evaluating how well they had fulfilled their functions during the current fiscal year. These reports, which are to be tabled in the fall, are being produced on a trial basis; they will complement the sections of the Estimates documents that relate to future departmental plans and priorities. It is hoped that the reports will enable standing committees to assess subsequent departmental Estimates on the basis of immediate past performance. In its report, the Subcommittee also endorsed Treasury Board's proposal to introduce "In-Year Updates" on a pilot basis. These documents would contain information intended to complement the Supplementary Estimates. The second report set forth the principles that have guided the Subcommittee's work and established the broad outlines for this Final Report.

Before proceeding, we wish to acknowledge the considerable amount of thought and time devoted by our predecessors to finding ways of improving the way Parliament reviews and grants supply. The shortcomings of the current process are not newly discovered; some of our most valuable assistance came from parliamentary veterans who had recognised the need for better procedures some time ago. If our proposals are adopted, it will be in part because of two advantages that our predecessors did not have. The first, as we shall explain more fully below, is the present circumstances are propitious for change. The second is the invaluable gift of their wisdom and experience.

We also wish to thank our colleagues serving in the current Parliament who took the time, in the midst of heavy schedules, to assist us in our work. A number of committee chairs met with us to discuss the supply process from their perspective and to offer suggestions for improvement. Their help was particularly valuable in shaping the conclusions and recommendations contained in this Report. In addition, we offer our thanks to those Members of Parliament who responded to a questionnaire sent to them by the Subcommittee. Their answers were also most helpful and have been incorporated into many of this Report's observations and recommendations.

I. INTRODUCTION

A. *Guiding Principles*

The established procedures for handling supply in the House of Commons are based on two fundamental principles. If it is to continue with its activities, Government must have some assurance that its requests for funds be answered by certain fixed dates. Parliament, on the other hand, must be assured reasonable opportunity to examine these requests

before they are granted. The first principle recognizes the need for an efficient, smoothly functioning government, the second the importance of accountability, a central tenet of parliamentary democracy.

In conducting our examination of the business of supply, the Subcommittee has kept these two principles and the balance that must be achieved between them, constantly in mind. From the Subcommittee's perspective, the need for accountability is paramount, yet this need is regrettably not well-served by current arrangements.

One of our witnesses, the Honourable Senator John B. Stewart, confirmed this assessment when he informed us that the main reason for the introduction of the current supply procedures had been to make the House of Commons function more smoothly, not to enable a better examination of the Government's proposed expenditures. (191095:1130) Another witness, Mr. Peter Dobell, Director of the Parliamentary Centre, reported that, of the aspirations set for the current procedures, all but one — Government's ability to get supply approved by a fixed date — had failed. (191095:1055)

Our democratic system of government pays a tremendous price for this gain in efficiency. It is reassuring to know that government and the vast array of services it provides can continue to function free of interruption, yet it is enormously troubling — to say the least — that the vast sums of money spent by government are subjected to only perfunctory parliamentary scrutiny. Canadians deserve far better than this from their Parliament.

Holding Government accountable ranks among the principal roles that Parliament is expected to perform in our democratic system. The business of supply — the process by which Parliament reviews the future spending plans of Government and either approves or rejects them — constitutes a major vehicle through which Parliament ought to fulfil this role. For it is only through a meticulous, public examination of how much Government plans to spend, and for what purposes, that informed judgements can be made as to whether those purposes are worthy, have been achieved, and were worth the cost.

Parliamentary oversight of Government expenditure does not mean that Parliament should be the principal architect of expenditure policies; that role properly belongs to Government. Instead, we mean parliamentary oversight in the sense of being able to influence the "volume and pattern" of Government expenditure.² Students of Parliament have described parliamentary oversight as influence, not direct power, advice, not

² Michael Ryle, "Supply and Other Financial Procedure," S.A. Walkland, ed., *The House of Commons in the Twentieth Century*, Oxford University Press, Oxford, 1979, p. 343.

command, criticism, not obstruction, scrutiny, not initiative and publicity, not secrecy.³ The Subcommittee was thus troubled to learn from a witness that Canada's Parliament is "among those which exercise the least influence on expenditure". (191095:1030) Another witness reminded the Subcommittee that Parliament is but one actor in a larger circle of control that surrounds the financial activities of government. One of our goals, therefore, became to reaffirm Parliament's position within that circle and restore meaning to the concept of parliamentary oversight over expenditure.

Accordingly, in conducting our work, we were guided first by Parliament's duty to hold Government accountable and oversee its expenditures. Specifically, we looked at how these obligations could be better met through improvements to the process surrounding the business of supply. Our other objectives flowed from this. We have therefore sought ways to facilitate greater participation of Members of Parliament in the business of supply, especially through examination of the Estimates. This has prompted us to consider enhanced authority, incentives, and support for committees with regard to their study of expenditure. We have also concluded that the broad range of financial information presented to Parliament needs to be expanded to allow review of the full extent of the government's financial activities.

We are also acutely aware — as are so many Canadians — of the difficult fiscal environment in which contemporary government is forced to operate. This calls for hard choices as to where government will allocate its scarce resources. If this is to be done intelligently and successfully, it will require a decision-making process that engages rather than excludes and that has the potential to forge consensus. It will also necessitate greater transparency so that Canadians can see — and in some cases more directly engage in — the expenditure decisions that are being taken in their name.

One of Parliament's most important roles is to legitimize government policy; an awareness of this fact strengthened our emphasis on enhancing the ability of Members of Parliament to participate in the supply process. Members, as one witness reminded us, possess a wealth of skills and experience: these valuable assets must be exploited to improve the fiscal health of our country. Members also form a crucial link between the federal government and the public to whom they are responsible for ensuring the best use of resources. By providing Members of Parliament more opportunities, incentives, and support surrounding their work on supply, the Subcommittee believes that the relationship between them and those they serve will be enhanced. This can, in turn, only serve to improve public faith in the institution of Parliament and further reinforce the legitimacy of the laws and policies it produces.

At times during our meetings with witnesses, we were told that government departments and public servants often find the experience of dealing with committees on

³ Study of Parliament Group (United Kingdom), cited in *ibid.*, p. 343.

the Estimates frustrating. On occasion, Members appear to be unaware of departmental efforts to deliver services within tight budgets and of the difficult decisions that must be made when plans and priorities are hammered out. Lack of comprehension regarding departmental objectives and programmes further add to the problem. The Subcommittee believes that this situation can be improved — dramatically improved. Changes that are already taking place combined with our recommendations and suggestions will, if adopted, allow Members to use the skills they already possess to become full contributors to the expenditure planning and management process. As consequence, departments will begin to receive input from committees that will be not only critical in nature, but constructive as well.

Because both our fiscal problems and many government programmes are long-term in nature, the review of plans and expenditures must be conducted from a long-term perspective. Consequently, we have also taken into account the need for Parliamentarians to exert greater influence on expenditures beyond the immediate fiscal year. Lastly, we believe that the desire on the part of many Canadians to be better informed about the expenditure plans of their federal government calls for a supply process that is transparent and comprehensible, as well as effective and efficient.

In searching for ways in which Parliament could improve its performance with respect to the supply process, we were guided by a set of criteria developed by Senator Stewart in 1977⁴ and modified by us. According to these, the supply process should enable Members of Parliament to:

- **Obtain an understanding of the operation of the various departments, branches, and agencies and also obtain adequate explanations of the policies being followed by them, the goals they are trying to attain, and the costs involved. As well, future trends that will have an impact on how departments and agencies operate and the issues they may have to address need to be taken into consideration. Collectively, all of this information must be available to Members of Parliament if they are to hold departments and agencies truly accountable;**
- **Examine publicly both the operation and policies of departments and agencies and how well they accord with information contained in the Estimates;**
- **Discuss publicly from time to time the performance of the ministers and their departments in the formulation, implementation, and administration of policy;**

⁴ Senator John B. Stewart, *The Canadian House of Commons: Procedures and Reform*, McGill-Queen's University Press, Montreal, 1977, p. 114.

- **Test from time to time whether or not ... the government retains the confidence of the House;**
- **See the entire panorama of public expenditure, both statutory and budgetary. Past initiatives and ongoing programmes have to be subject to some form of public scrutiny and review on a periodic basis to ensure current validity and value to taxpayers; and**
- **Have some input into the coming fiscal year's budget early in the process.**

These criteria can be applied to the current supply process and form the foundation upon which changes for strengthening the process can be made.

B. A Glossary of Terms

One of the Subcommittee's most important objectives is to achieve is greater clarity and understanding with respect to the business of supply. Canadians from all walks of life need to know what their Parliament and their elected representatives are doing when they scrutinize the future spending plans of government. This understanding forms the bedrock upon which accountability rests.

Terms used to describe processes can be confusing. We are therefore providing the following glossary of terms⁵ and have included a discussion of the origin and evolution of the process as the second section of this Report.

Appropriation: A sum of money allocated by Parliament for a specific purpose outlined in the Government's spending estimates.

Appropriation bill/supply bill: A bill to authorize government expenditures, introduced in the House following concurrence in the Main or Supplementary Estimates or interim supply. An appropriation bill can only be introduced by a Minister.

Budget: The Government's statement of its fiscal, economic and social policies. It is usually presented once a year, although there is no requirement for this.

Business of supply: The process by which the Government submits its projected annual expenditures for parliamentary approval. It includes consideration of the Main and Supplementary Estimates, interim supply, motions to restore or reinstate items in the Estimates, appropriation bills, and motions debated on allotted days.

Estimates: The Main Estimates consisting of departmental expenditure plans, tabled annually, and Supplementary Estimates, tabled as required. Consideration of the Estimates is a major component of the business of supply.

⁵ These definitions are excerpted from *A Glossary of Parliamentary Procedure*, House of Commons, Canada, 1992.

Fiscal year: The 12-month period, from 1 April to 31 March, used by the Government for budgetary and accounting purposes.

Interim supply: Funds approved by Parliament to cover Government expenditures for the period from 1 April to 23 June of each fiscal year, pending approval of the Main Estimates in June. Amounts in the motion for interim supply are expressed in twelfths (ordinarily, three-twelfths) of the amounts in the Main Estimates.

Main Estimates: A series of Government documents providing a breakdown of the planned spending for the coming fiscal year. Because of their blue covers, the Main Estimates are commonly known as the “Blue Book.”

Money bill: A public bill authorizing Government expenditures or imposing a tax. It can only be introduced in the House of Commons by a Minister.

Standing Orders: The collection of the permanent written rules adopted by the House to govern its proceedings.

Statutory item: An item, included in the Estimates for information purposes only, for which legislative approval already exists.

Supplementary Estimates: An expenditure plan introduced to provide funds to the Government to meet new or increased costs. The Government may introduce as many sets of Supplementary Estimates in a given year as it deems necessary.

Supply day/allotted day/opposition day: A day reserved for the discussion of the business of supply, the actual topic of debate being chosen by a Member in opposition except for the last allotted day for the period ending 23 June. There are 20 allotted days distributed among the three supply periods in the year; a maximum of eight are put to a vote and proceedings on the remainder are deemed to have expired at the ordinary hour of daily adjournment.

Supply motion: Any motion, including an opposition motion on an allotted [supply] day, moved under the continuing order of the day for the consideration of supply. Supply motions for concurrence in the Estimates give rise to appropriation bills.

Supply period: One of three periods into which the year is divided for the purpose of the consideration of supply. The 20 allotted [supply] days are divided among the supply periods, which end, respectively, on 10 December, 26 March and 23 June.

Vote: An individual item of the Estimates indicating the amount of money required by the Government for a particular programme or function.

II. THE ORIGIN AND EVOLUTION OF THE BUSINESS OF SUPPLY

The current process for dealing with the business of supply in the Canadian House of Commons has developed and evolved over the years. Its origins can be traced to British

parliamentary history, and, in particular, the system in place in Great Britain at the time of Confederation in 1867. The parliamentary procedures remained essentially unchanged until 1968, when the current procedures were adopted, with minor refinements and changes since that time.

Parliamentary control over Government expenditures is a fundamental tenet of the parliamentary system. The responsibility for governing rests with the Government, but the funds to enable it to do so must be voted by Parliament.

A common criticism of the supply process is that it is not taken seriously, that it is overly politicized, and that Members of Parliament do not devote sufficient time and attention to the expenditure of public funds. The changes made over the years seem to have been in response to such concerns. Other concerns are the conflicting interests of the Government and opposition Members, the competing goals of effective control and predictability, and the fact that time in the House is limited. All these interests and concerns have to be balanced, and it is not clear that the appropriate balance has yet been struck.

This section will briefly review the development of the supply process in the Canadian House of Commons from 1867 to the present, showing how the process has changed and evolved to its current state.

A. General Background

Parliament's financial proceedings can be separated into two distinct categories: the business of *supply*, which is the means of authorizing Government expenditures for various programmes and services, and the business of *ways and means*, which is the process that allows the Government to raise revenues, usually by the imposition of taxes, to pay for these expenditures.

The principles underlying Canadian financial procedures have their roots in the parliamentary system of government in Great Britain and in the history of the financial relationship between the Crown and Parliament. The concept that the Crown requests funds and Parliament grants them is central to the whole system of revenue and expenditure.

In medieval England, the Sovereign was expected to meet all public expenses out of his own revenues. As the operation of government grew and the ability of the Crown to meet these expenses diminished, the Sovereign was obliged to summon a council to discuss what aid should be given to the Crown.

During the seventeenth and eighteenth centuries, the Crown's raising and spending of public money were closely connected. A request to the Commons that a sum of money be supplied for a particular purpose generally entailed a request for a new or renewed tax.

The statute that authorized the tax also authorized the expenditure of the moneys so collected — or up to a certain amount — for a specified purpose.

The close coupling of taxing and spending continued until the late eighteenth century. Pursuant to a rule made in 1667, the requests from the Crown for money, in estimated amounts for specified purposes, were considered by the Members sitting as a committee of the whole House. Once they had concluded the supply phase of their work, the Members, again sitting as a committee of the whole House, considered the “ways and means” that had been recommended for raising the money required. The work of one committee — the Committee of Supply — thus led directly to the work of another — the Committee of Ways and Means. Only after the latter committee had come to its decision would a bill — a single bill — be introduced to enable the Crown to raise money in the way that had been approved by the Committee on Ways and Means, and to spend that money, or part of it, for the purpose that had been approved by the Committee on Supply.

The direct connection between particular expenditures and particular revenues was broken when the establishment of the Consolidated Revenue Fund in 1787 abolished the necessity of matching a particular expenditure with a specified revenue.

The Committee of Supply continued to consider the proposals of the Crown for estimated sums to be expended for specified purposes. The Committee on Ways and Means would look to the Consolidated Revenue Fund to pay for the approved expenditures, and thus a new kind of bill was developed, a bill to *appropriate* from the Fund the specified amounts required for specified purposes. At the same time the replenishment of the Consolidated Revenue Fund was accomplished by means of taxation bills. Two separate kinds of business thus emerged: first, the business of supply, which resulted in the passing of appropriation bills, and second, the substantial ways and means business, which emerged as taxation bills. The ways and means phase between the business of supply and the introduction of the consequent bill appropriating money from the Fund was merely a formality.

As John B. Stewart has explained, though the task of governing belongs to the Crown, the Government cannot continue to provide its many services unless it is given the necessary resources. Taxes and other revenues are collected by the Government, and deposited in the Consolidated Revenue Fund. The House of Commons, however, is not willing to sanction the withdrawal or use of these funds unless the Crown specifies the particular purposes for which the money is needed and estimates the amounts required. After the House has agreed that the Crown may spend money up to stated limits for specified purposes, it passes an appropriation bill, which, when enacted, sets aside portions of the Consolidated Revenue Fund for these purposes. The bill merely appropriates; it does not require the Crown to spend all or any part of the money. Moreover,

this kind of appropriation is always made with a time limit; the authorization given by an appropriation ordinarily expires at the end of the fiscal year.⁶

Parliament provides the Crown with money in two principal ways: first by appropriation Acts to maintain the machinery and activities of the Crown from year to year; and, second, by statutes that establish certain programmes of payments, and which are not voted upon by Parliament on an annual basis. If an enabling statute gives authorization for funds to be made available for a programme or activity, no annual supply vote is required. Nowadays, the moneys required to meet statutory obligations far exceed the amounts involved in the annual estimates.

This is the general background and theory of Parliament's control over the purse strings. As Stewart has noted:

Given the very distinctive nature of money business — in which in fact, although not in form, the king billed the Commons — it was natural that the House of Commons should develop special procedures, procedures quite distinct from those used in the preparation of ordinary bills, for dealing with the Crown's requests for money.⁷

With respect to the annual supply process, Stewart has also noted: "...[W]hile other government bills relate to changes in the law, and are dealt with one by one and on their several merits, the business of supply relates to the conduct and maintenance of the government itself. Therefore, this business gives the Members an unrestricted opportunity to examine the performance by the ministers of all their duties under both the common law and statutes."⁸ It has also been said that Parliament does not grant supply until the opposition has had an opportunity to demonstrate why it should be refused. The business of supply affords Members their best opportunity to examine the spending side of the government's fiscal policy.

B. Confederation

When Canada was founded in 1867, it was the intention that the new country would have a constitution similar in principle to that of the United Kingdom. The essentials of the relationship between Crown and Parliament were therefore set out in the *Constitution Act, 1867*, and the Canadian House of Commons undertook to model its procedures for ways and means business and for supply business as closely as possible after the example of the British House.

The basic pattern of money business had been carried over to the pre-Confederation provinces of Canada, and subsequently to the Canadian Parliament at the time of

⁶ See Stewart, p. 109.

⁷ *Ibid.*, p. 97-98.

⁸ *Ibid.*, p. 113.

Confederation. The *Constitution Act, 1867* created a Consolidated Revenue Fund, and it provided that, except for certain payments, that Fund “shall be appropriated by the Parliament of Canada, for the Public Service.” It was also provided that the House of Commons, rather than the Senate, was to play the preeminent role in financial matters: section 53 provided “Bills for appropriating any Part of the Public Revenue, or for imposing any Tax or Impost, shall originate in the House of Commons.” The rule of the British House of Commons with regard to the initiation of expenditure only by the Crown was also made constitutional: “It shall not be lawful for the House of Commons to adopt or pass any Vote, Resolution, Address, or Bill for the Appropriation of any Part of the public Revenue, or of any Tax or Impost, to any Purpose that has not been first recommended to that House by Message of the Governor General in the Session in which such Vote, Resolution, Address, or Bill is proposed.”

Among the first steps of the Canadian House of Commons was the adoption of a standing order providing that tax measures and spending measures were to be dealt with first in committees of the whole House. This order, modelled after the British standing order then in force, read as follows:

If any Motion be made in the House for any public Aid or Charge upon the people, the consideration and debate thereof may not be presently entered upon, but shall be adjourned till such further day as The House shall think fit to appoint, and then it shall be referred to a Committee of the Whole House, before any Resolution or Vote of The House do pass thereupon.

This standing order applied to both taxation and expenditure.

Supply was and is one of the most important roles of Parliament. The basic structure adopted at the time of Confederation has continued, despite various procedural changes.

During the Speech from the Throne at the start of each session, the Governor General traditionally tells the House: “You will be asked to appropriate the funds required to carry on the services and expenditures authorized by Parliament.” As a result, the House adopts a motion at its earliest convenience, pursuant to Standing Order 81(1), which generally reads as follows: “That this House at its next sitting consider the business of Supply.” This is the mechanism by which a continuing order is inserted under Government Orders on the *Order Paper* to deal with supply. In other words, the House orders that the business of Supply will be on its agenda for every sitting of the session from then on. This basic procedure has existed since shortly after Confederation, and continues today.

In general, financial matters were to be given full consideration in committee and in the House. The rules provided specifically that whenever the government found it necessary to incur a public expenditure, the Crown had first to bring forward a recommendation, and that all financial matters had to be considered in committee as a preliminary to legislation. Writing in 1916, Sir John George Bourinot said:

The cardinal principle, which underlies all parliamentary rules and constitutional provisions with respect to money grants and public taxes is this — when burthens are to be imposed on the people, every opportunity must be given for free and frequent discussion, so that Parliament may not, by sudden and hasty votes, incur any expenses, or be induced to approve of measures, which may entail heavy and lasting burthens upon the country. Hence it is ordered that the Crown must come down with a recommendation whenever the government finds it necessary to incur a public expenditure, and that there should be full consideration of the matter in committee and in the House, so that no Member may be forced to come to a hasty decision, but that every one may have abundant opportunities afforded him of stating his reasons for supporting or opposing the proposed grant.⁹

As noted above, the procedures regarding supply remained basically unchanged for a hundred years after Confederation. They consisted of two principal steps prior to the consideration of legislation: the process of entering into the Committee of Supply and the study of spending proposals in that Committee.

The Committee of Supply was established by motion at the beginning of a session. The Estimates were tabled by message from the Governor General, and the Minister of Finance moved that they be referred to the Committee of Supply. When the Order of the Day was read for the House to resolve itself into the Committee of Supply, the Speaker put the question “That I do now leave the Chair.” This initiated the first major phase of supply proceedings — the opportunity for Members to debate and, if they chose, to move amendments. The long-established tradition that redress of grievances be considered before the granting of Supply was used by the opposition Members as a means of raising issues, and putting pressure on the Government by postponing supply.

According to Bourinot, only one amendment could be moved to the proposal “That Mr. Speaker do now leave the Chair.” If that amendment was negatived, a discussion of other questions could be raised but no other motion could be proposed. If the amendment were withdrawn, however, another amendment would be submitted. The ordinary rules of debate were applicable. It was not the practice to give notice of the amendments to be moved.¹⁰

John Stewart has written that the result of this procedure — especially after 1906 — was that “the Members often got into the Committee of Supply only very late in the day, and sometimes not at all. In other words, the principle of ‘grievance before supply’ was taken so seriously, and the Members found that they had so much about which to grieve,

⁹ Sir John George Bourinot, *Parliamentary Procedure and Practice in the Dominion of Canada*, Fourth Edition, Edited by Thomas Barnard Flint, Canada Law Book Company, Toronto, 1916, p. 404-405.

¹⁰ See Bourinot, p. 420-421.

that consideration of the estimates was pushed aside as secondary. Then at the very end of the sessions the estimates would be rushed through at a few long sittings.”¹¹

The second phase of the supply proceedings was the consideration of items in the Committee. Each resolution specifying the amount of an estimate was formally proposed from the Chair as a distinct question. Amendments were possible and no time limits were placed on debate. The characteristic pattern that developed was for each department to have an item entitled “general administrative vote,” the calling of which in supply provided the basis for a general discussion of departmental policies. Once past this, the Committee took up further items in the Estimates.

When the Order of the Day was read for reporting the resolutions agreed to by the Committee, a formal motion for their first reading was proposed. The motion was never debated or amended. If the House agreed, each resolution was read separately a second time, and the Speaker then put the question for concurrence in each resolution. Both debate and amendment had to be relevant to the resolution.¹²

The final and formal stage of supply proceedings involved the Committee of Ways and Means. When all the estimates had passed the Committee of Supply, the Minister of Finance moved a motion for the House to resolve itself into the Committee of Ways and Means to consider the formal resolutions for granting certain sums out of the Consolidated Revenue Fund. The resolutions were reported and agreed to by the House, after which the appropriation bill founded upon them was introduced and often passed two or more stages in the same day.¹³

Following passage in the House, the appropriation bill was sent to the Senate for passage,¹⁴ after which it was returned to the House. When the Governor General had summoned the Commons to prorogue Parliament, the Speaker took the bill to the Senate for Royal Assent. Unlike other bills, appropriation bills are presented to the Governor General (or his or her deputy) by the Speaker of the House, in the following words:

May it please Your Excellency:

The Commons of Canada have voted certain supplies required to enable the Government to defray the expenses of the public service.

In the name of the Commons, I present to Your Excellency the following bill(s): ...

To which bill(s) I humbly request Your Excellency's assent.

¹¹ Stewart, p. 115-116.

¹² See Bourinot (1916), p. 433-439.

¹³ See *ibid.*, p. 440-443.

¹⁴ See *ibid.*, p. 443-446.

C. *Procedural Amendments prior to 1968*

There were frequent criticisms of the lack of effective procedures for examining and controlling expenditures, but no changes were made to the written rules until 1913. At that time, the Prime Minister introduced a motion to amend then Rule 17 of the Standing Orders by adding three separate sections. The third of these was to enable the House to consider items in Committee of Supply on at least two days of the week. Thus, on Thursday and Friday, the Speaker would leave the Chair without a motion if the business ordered for that sitting was supply business (or ways and means business). The Committee of Supply, however, was not allowed to consider any proposed vote unless it had first been referred to it on one of the other days of the week. In other words, as John Stewart has noted, “every vote had to be entered into consideration on a day when the opposition or any private member could mount an attack on the government in relation to its conduct or policy in the field (or fields) to which the votes to be entered that day related.”¹⁵ This effectively reduced the number of opportunities for moving amendments to the supply motion.

These changes were adopted after a long and bitter debate, in part because the amendments also introduced the notion of closure to the Canadian House of Commons. As Stewart notes, this new arrangement (a) retained the constitutional right of the Members to state and publicize their grievances, great or small, before they dealt with the Crown’s requests for money, but (b) assured that the Crown’s requests for money would be considered on at least two days of the week.¹⁶

In 1925, a special committee was established to consider revisions to all the Standing Orders. During debate on the motion to appoint the committee, Members expressed concern regarding parliamentary control over public expenditure, the study of estimates in committee, and the rules applying to amendments to motions that the Speaker leave the Chair for the House to revolve into the Committees of Supply or Ways and Means. The special committee’s recommendation — that only one amendment to the motion for the Speaker to leave the Chair could be made, and that the amendment itself could be amended — was repeated by another special committee and was finally adopted by the House in 1927.¹⁷

Throughout the Second World War, there was continued criticism that large sums of money were being spent each year with very little detailed parliamentary scrutiny. There were, however, no procedural changes until the 1950s. W.F. Dawson noted that between 1927 and 1955, the House largely ignored supply procedure. “Suggestions were made

¹⁵ Stewart (1977), p. 116.

¹⁶ *Ibid.*, p. 116.

¹⁷ W.F. Dawson, *Procedure in the Canadian House of Commons*, University of Toronto Press, Toronto, 1962, p. 213-214.

which would have limited the length of speeches in committee, and would have sent more estimates to smaller committees. Nothing, however, was accomplished in these years, although both the Government and opposition were dissatisfied.”¹⁸

In January 1955, a special committee was appointed to consider the procedures of the House, and, by adopting its Second Report in July 1955, the House agreed to changes in the Standing Orders with respect to supply proceedings. A new Standing Order provided for a minimum of six motions to go into the Committee of Supply and allowed a two-day debate on each.¹⁹ The new rules also included a procedure to refer estimates to standing or special committees. These estimates would be withdrawn from the Committee of Supply and, upon report from the standing or special committee, would again stand referred to the Committee of Supply.

In 1921, and again during the 1925 debate on the motion to establish a special committee, it had been suggested that estimates be considered by standing committees where they could receive more careful scrutiny. Governments were, however, loath to accept the proposal. The issue of referring estimates to standing committees was revived in 1930, 1933 and 1936. Finally, in February 1955, more than 30 years after the idea was first put forward as a motion, the House agreed to establish a Committee on Estimates. Initially, it appeared to be only a smaller version of a Committee of Supply, and lacked the authority to send for persons, papers and records. In 1958, the House amended its Standing Orders to make it a standing committee rather than a special committee, and to give it the usual powers. Beginning in 1962, however, no further estimates were sent to the Committee, and with the reorganization of the committee system in 1965, it disappeared.

Until 1965, the consideration of individual votes in Committee operated without any time limit. In the 1960-61 session, the business of supply required 77 days, and in 1965-66, it required 90. Governments recognized that they could not afford to have so much of every session consumed by the supply process and in 1965 the Liberal government succeeded in obtaining opposition agreement to a rule change that allowed 36 days for supply, excepting motions and all supplementary estimates. As one commentator noted at the time, “To many MPs the application of time limitations means the loss of effective financial control by the House of Commons because henceforth Ministers could simply wait for the efflux of time to get their estimates passed.”²⁰

In April 1967, the House agreed to temporary changes to supply procedures. Among the most important changes were those limiting to four the number of occasions on which

¹⁸ *Ibid.*, p. 214-215.

¹⁹ Stewart (1977), p. 116-118.

²⁰ *Ibid.* For criticisms of the supply procedures prior to 1965, see also Stewart, p. 118. Each of the six motions became the occasion for what generally amounted to a non-confidence amendment. There were also problems with timing, notice and scheduling.

the motion could be called for the Speaker to leave the Chair for the House to go into the Committee of Supply, allotting no more than 38 days to Supply during the session, and clearly defining the business of supply.

D. 1968 Amendments

By 1962, W.F. Dawson was writing: “There is no part of procedure in the Canadian House of Commons which is so universally acknowledged to be inadequate to modern needs as the control of the House over public expenditure.”²¹ He referred to the “inadequacy of Committee of Supply as a forum of debate on detailed expenditures, and the inability of Members of the House to perform their scrutinizing functions properly.”²² Criticism of the Committee of Supply included the fact that it was too large, that it tended to be dominated by a few Members, that its discussions were often ineffectual and tedious, and that only Ministers and Parliamentary Secretaries could answer questions.

Significant changes to the supply process came mainly as a result of the overall pressure of business on the House of Commons: governments increasingly found it difficult to fit all their legislative proposals into a session of normal length. Beginning in 1963 a series of special committees were appointed to overhaul the procedures and rules of the House. Their work culminated in a committee report in December 1968 which stated: “Among the most time consuming, repetitive and archaic procedures inherited by the Canadian Parliament are those relating to the business of supply.”²³

In December 1968, the House of Commons adopted the Fourth and Fifth Reports of a Special Procedure Committee, thereby agreeing to substantial changes in the way it dealt with the major aspects of financial proceedings.²⁴ The Committee found that the traditional supply procedures were irrelevant to the realities of present day government. The Special Committee claimed that they did not permit an effective scrutiny of the Estimates, did not provide the House with the means of organizing meaningful debate on prearranged subjects, had failed to preserve effective parliamentary control over expenditures and had failed to guarantee an expeditious decision on appropriation bills. The basic premise of the Committee’s recommendations was that detailed scrutiny of estimates could be done more efficiently in the standing committees of the House, which were to be reorganized and upgraded in importance, rather than the Committee of Supply.

²¹ Dawson, (1962), p. 211.

²² *Ibid.*

²³ Special Committee on Procedure, *Third Report*, 6 December 1968, p. 429-430.

²⁴ House of Commons, *Journals*, 20 December 1968, p. 554-579.

The new Standing Orders adopted in December 1968 accepted the basic approach and details of the Special Committee's recommendations. Among the principal changes were the following:

- **The new Standing Orders divided the parliamentary session into three periods ending on 10 December, 26 March and 30 June for the purposes of Supply.**
- **All estimates were referred to standing committees on or before 1 March and reported back to the House by 31 May.**
- **Twenty-five days were designated as "allotted" days, apportioned over the three new supply periods, during each of which two of the motions could be votable motions of non-confidence in the government. These allotted days also became known as "opposition" or "Supply" days.**
- **Any unused days from the Address in Reply and Budget Debates could be added to the number of allotted days.**
- **The business of supply was accorded precedence over all other government business if the sitting was to count as an allotted day.**
- **Time limits were set for speakers on allotted days.**
- **Supply resolutions and bills based thereon were to be disposed of by the House by the end of the specific supply period at the latest.**

The reformed supply process had some clear advantages. For the Government, the changes meant the introduction of a financial calendar, and the impossibility of delaying supply. The timetable, however, also meant that the opposition had a chance to discuss the Main Estimates before all the money had been spent. The procedural rituals that had accompanied the old Committee of Supply were abandoned. At the same time, the right of the opposition to criticize Government policy in the full House with the attendant media attention was preserved in the form of allotted days.

The transfer of estimates to the committees saved the time of the House for other business. At the same time, there were problems and dissatisfaction with the new procedures. Many opposition Members felt that they had surrendered too much by accepting the reforms. Since the Government will eventually receive funds, there was a feeling that it had become unresponsive to opposition complaints and queries.

E. Post-1968 Procedural Changes

Since the 1968 overhaul of the supply process, there have been a number of refinements and other changes.

In March 1975, the House concurred in the Second Report of the Standing Committee on Procedure and Organization, which recommended a provisional standing order on supply proceedings whereby selected items in the estimates could be examined by a Committee of the Whole. With respect to the use of allotted days, it recommended that opposition Members should have the option of calling selected items in the estimates before a Committee of the Whole for debate, possible amendment, and eventual decision. This method of proceeding was used on nine occasions in 1975 and 1976, but the experiment was not renewed after the end of the Second Session of the Thirtieth Parliament.

In 1982, changes were made to the Standing Orders to provide for 48-hours notice if a recorded division on an opposition motion was to take place on a Friday. The 20-minute limit for each new speaker now applied to all Members without exception and the rule was amended to provide for a 10-minute question and comment period after each speech.

In 1985, the Standing Orders were further amended by removing the “no-confidence” reference, in accordance with the recommendation of the Special Committee on Reform of the House of Commons (the McGrath Committee).

In February 1986, provision was made for the Leader of the opposition, after notice, to extend the consideration of the Main Estimates for a named department or agency in the relevant standing committee for an additional 10 sitting days. At the same time, it was provided that on the last allotted day in the supply period ending 30 June, the motion to concur in the Main Estimates would be the subject of debate, with a provision to extend the debate beyond the normal hour of adjournment.

In June 1987, the House agreed to a number of minor technical amendments to the Standing Orders governing supply.

In 1991, a number of changes were made to the Standing Orders. The number of allotted days in a normal year was reduced from 25 to 20, as a result of a change in the House calendar which meant that there were fewer sitting days. For each week that the House is recessed beyond the time provided for in the calendar, the Speaker is directed to reduce the number of allotted days proportionately. By the same token, for every five days that the session is extended, one opposition day is to be added. The number of votable allotted days in a Supply period has been reduced from four to three, provided that no more than eight opposition motions are voted on during the allotted 20 opposition days.

A number of changes were made to Standing Order 81 in February 1994. First, it was provided that in any calendar day, no more than one-fifth of all allotted days would fall on a Wednesday, and not more than one-fifth on a Friday. The sitting hours on Wednesday are shorter because caucus meetings are held in the morning, while on Fridays as many Members want or need to be home in their ridings. The discretion of government to determine when an allotted day is to be held is somewhat limited by this change.

In addition, standing committees were empowered to consider and report on the future fiscal year's expenditure plans and priorities of the departments and agencies whose Main Estimates are before them. Any report on expenditure plans and priorities must be made to the House up to and including the last normal sitting day in June. In the debate on the amendments to the Standing Orders, the Honourable Herb Gray, the Government House Leader, explained this change as follows:

The Estimates are complex and difficult to analyse and are, for constitutional reasons, difficult to change. In addition, their consideration is subject to a rigorous timetable. ... As a result, the examination of the Main Estimates has become rather cursory and there has been no focus for parliamentary debate on government spending before its spending priorities are actually set.²⁵

According to Mr. Gray, committee review of expenditure plans would enable "[t]he House ... [to] have the opportunity to provide the government and the public with its views on expenditure priorities before the Estimates for the next fiscal year are prepared rather than being put in the difficult position of having to deal with what amounts to almost a *fait accompli* when the estimates are finally tabled."²⁶

III. NEW PROCEDURES: NEED AND OPPORTUNITY

The current procedures used by the House of Commons for reviewing and approving supply are no longer appropriate and are in need of reform. Several factors, some of them long-standing and others more recent, provide the impetus for renewal. Collectively, they constitute a persuasive argument that changing the way in which the House deals with the business of supply is both possible and an imperative that cannot be ignored for much longer.

A. Criticism of the Current Procedures

As noted in the introduction and the preceding section, observations about the shortcomings inherent in the current supply procedures are not new. However, such criticisms provide a useful point of departure and help establish the need for change. The following summary demonstrates that criticism is widespread and that the need for renewal is recognized by most.

1. Previous Parliamentary Study

In 1982, two Members of Parliament, the Honourable Ronald Huntington and Claude-André Lachance, prepared a report on the supply process for the Special

²⁵ House of Commons, *Debates*, 7 February 1994, p. 962.

²⁶ *Ibid.*

Committee on Standing Orders and Procedure (Lefebvre Committee). In this report (entitled: *Accountability: Closing the Loop*), they noted that because Parliament lacked the resources to conduct an adequate examination of the Government's expenditure proposals, "in the present circumstances, Parliamentarians cannot properly discharge their constitutional responsibilities in this regard."²⁷ In 1985, the Special Committee on Reform of the House of Commons (the McGrath Committee, which built on the work of the Lefebvre Committee) reported on the powers, procedures, practices, organization and facilities of the House. On the recommendation of the McGrath Committee, the Estimates were henceforth referred automatically to the newly reformed standing committees and the Part III Estimates documents (providing greater detail of departmental programmes being financed) were introduced. Frustrations regarding supply remained, however.

Toward the close of the previous (34th) Parliament, the Liaison Committee (composed of the chairs of all standing committees) issued a report on committee effectiveness. The committee observed that:

As a result of the 1968 decision to transfer estimates from Committee of the Whole to standing committees, Canadian MPs in a majority Parliament have effectively lost the power to reduce government expenditure. Members are therefore making the very rational calculation that there is no point devoting time and effort to an exercise over which they can have no influence.²⁸

According to the Liaison Committee, very few standing committees were reporting back on their review of the Estimates. In 1989, 20 standing committees had held a total of 128.1 meetings on the Estimates but produced only three reports. In 1990, the same number of committees held a total of 48.5 meetings to examine the Estimates but produced no reports. In 1991, 25 standing committees held 60 meetings to deal with the Estimates; only one report was produced.²⁹ The Liaison Committee described the decline in attention devoted to the Estimates by standing committees as "dramatic":

Committees are indicating by the decisions they take when they schedule meetings that they see little point in committing precious time to reviewing estimates that will not be modified as long as the Government has a majority.³⁰

The Liaison Committee reported that the decision by committees not to report the Estimates was now a "virtually unanimous" practice, and called spending time looking at

²⁷ The Honourable Ron Huntington and Claude-André Lachance, *Accountability: Closing the Loop*, Prepared for the House of Commons Special Committee on Standing Orders and Procedure, Ottawa, 1982, p. 3-4.

²⁸ Report of the Liaison Committee on Committee Effectiveness, *Parliamentary Government*, No. 43, June 1993, p. 4.

²⁹ *Ibid.*, p. 8.

³⁰ *Ibid.*, p. 8.

the Estimates in committee “a pointless exercise.” As we note below (under the section of this report that deals with committees), this record has not improved.

2. Comments from Our Witnesses

Most of our witnesses acknowledged that the current supply process is not working adequately (although reasons given varied). Dr. J.R. Mallory cited a passage from the Lambert Committee Report to the effect that “from all sides the view is the same. The review of the Estimates is often meaningless.” (301195:940) Mr. Peter Dobell was equally direct in his assessment, testifying that the review of the Estimates is not something that “gives much feeling of pride to Members of Parliament.” (191095:1030) Mr. Claude-André Lachance, a former Member of Parliament, echoed these sentiments, telling us that he had always been “frustrated with the process of looking at the Estimates as being basically an exercise in futility.” (231195:950) Finally, Dr. Paul Thomas wrote the Subcommittee that the House of Commons and its Members had been relegated to a role in the financial processes of government that is “very marginal.” Other observations made by witnesses confirmed these views and are referred to from time to time, and in greater detail, throughout this Report.

3. Responses from Current Members of Parliament

A survey was circulated to serving Members of Parliament in order that this report would reflect their views and preferences. Members were asked to comment on the current supply process within the committee context. Their responses consistently indicated a profound degree of dissatisfaction. Members used such expressions as “a cursory review,” “futile attempts to bring about change,” “not a particularly useful procedure,” and “a total waste of time,” to describe the current process. A general sense of frustration was pervasive: in a typical comment one Member lamented that there is “not much we can do.”

B. Changes in the Government’s Expenditure Management System

As Dr. C.E.S. Franks informed us, the Estimates and the supply process in Parliament are only a very small part of a larger process. This process has two components: one is internal to government; the other is external and involves Parliament. As Dr. Franks indicated, all the stages of the financial cycle of government are interrelated. Thus, a major change in the structure and operation of one of these stages is sure to influence the others.

Major adjustments are being made to the internal, government side of the financial cycle. These changes are intended to help government address new fiscal realities and are described, in detail, in a variety of sources.³¹ Some of the changes, however, could affect the parliamentary side of the process and deserve mention.

The expenditure management system will place a new emphasis on the ongoing review of programmes, and new initiatives will be funded by reallocating moneys from

programmes no longer considered as priorities. Departments are being required to operate on the basis of business plans that reflect targets established by the Budget and government priorities. At the same time, an effort is underway to give Ministers and departments more flexibility to shift resources within approved limits. More attention is to be devoted to improving the measurement and reporting of results produced by programmes and departments. This information is to be made available to Ministers, Parliamentarians and the public. The intention is to aid decision-making and facilitate accountability. Finally, departments are being required to produce documents setting forth their plans and priorities for the Estimates year and the next two planning years (Departmental plans). The Departmental plans are being provided to standing committees at the same time as they review the Estimates. Committees are able to study and report on the documents, thus offering them an opportunity to influence expenditure plans beyond the immediate fiscal year.

C. *The Improved Reporting to Parliament Project*

One particularly important change to the government's expenditure management system involves new ways of reporting information to Parliament. In March 1996, six Departments (Agriculture and Agri-Food Canada; Fisheries and Oceans; Indian and Northern Affairs Canada; Natural Resources Canada; Revenue Canada; and Transport Canada) issued re-designed Part III Estimates on a pilot basis. This effort, which was endorsed by the Subcommittee (see Preface), promises to make available information on departmental activities, expenditures, and plans in ways that will facilitate use and comprehension. Progress of the pilot project has been such that it has been enlarged to cover a total of 16 departments and agencies, a move endorsed by the Subcommittee in its First Report of the Second Session, 35th Parliament. Additional proposals to replace Part III documents with separate information on departmental plans and performance, and to provide this information in the spring and the fall, respectively, also show promise and have received the support of the Subcommittee. If the goals of this project are achieved, committees will be able to examine and report on departmental expenditure plans in the spring. Then, in the fall, departments will submit reports on their performance in delivering major programmes and policies.

D. *Changes to the Standing Orders*

The new expenditure management system and the reformed Estimates documents emphasize that plans and priorities that extend beyond the upcoming financial year. Accordingly, a change made to the Standing Orders in February 1994 gave committees the authority to examine and report on the future fiscal plans of the departments and

³¹ See, for example, Government of Canada, *Main Estimates, 1995-96*, Part I, Chapter 5, "The Expenditure Management System of the Government of Canada."

agencies that relate to their mandates. This change offers committees an opportunity to influence future expenditures, a potential that previously was not so clearly available to them.

Collectively, implementation of the changes above should, in theory, make it easier for Parliamentarians and standing committees to participate in the government's financial cycle and should do much to relieve the frustrations experienced by those who feel that Parliament has been marginalized. The result may also be a context conducive to an examination of how the House and its committees receive, consider, and dispose of information related to the granting of supply. The tools are being provided; it remains to be determined how best they may be employed.

E. The Needs and Expectations of Canadians

The fifth factor is more profound and pressing than the others: the expectations and requirements of Canadians, both as taxpayers and as citizens. Debt and deficits, the fewer resources available to governments, debate as to how these resources should be best applied, and over the proper role for Government, all figure prominently in the public discourse of the day. Canadians expect that their Parliament will play a central role in these debates: giving the issues a thorough public airing; exploring alternative policy options, holding Government and its bureaucracy accountable, educating the public while respecting and representing its views and concerns, and at the end of the day, being at the table when the difficult choices are made.

Recent surveys show, however, that Canadians are questioning the capacity of their Parliament to fulfil these expectations. In 1993, for example, a Gallup Poll showed that only 16 percent of those questioned indicated that they had a great deal of respect for the House of Commons, a dramatic decrease from the 38 percent who had expressed the same opinion 14 years earlier.³² Thus, decisive steps must be taken to restore the confidence of Canadians in their House of Commons. Improvements to the procedures surrounding the business of supply must be integral to this effort.

IV. COMPLETING THE CIRCLE: NEW PROCEDURES FOR THE BUSINESS OF SUPPLY

The preceding section demonstrates the presence of conditions favouring new approaches to the business of supply. There is a consensus among Parliamentarians and students of Parliament that the current procedures leave a great deal to be desired. At the same time, Government has made significant changes to its expenditure management system and the reporting of financial information to Parliament, paving the way to a more

³² Gallup Canada Inc., *The Gallup Poll*, 1 February 1993. Other surveys have produced similar results.

thorough review of supply. Canadians, for their part, expect Parliament to make full use of these new opportunities. Our challenge has been to identify ways in which this might be accomplished.

After listening to our witnesses and having thought about and discussed the supply process in all of its facets, we are convinced that the key to improvement lies in several areas. A combination of adjustments to the committee structure, new tools, better incentives, improved reporting of financial information to Parliament, and a willingness on the part of committees and their members to take full advantage of new opportunities will, we are convinced, result in a scrutiny of government expenditures that is thorough and productive.

A. *The Role of Standing Committees*

Since 1968, the Estimates have been examined by the standing committees of the House. This still represents the most efficient means of subjecting the Government's requests for supply to the detailed scrutiny required. However, the evidence clearly shows that in recent years standing committees have been devoting little effort to this aspect of their duties. In 1990-91, committees held a total of 101.5 meetings on the Estimates: none of them reported back to the House. In 1991-92, the number of meetings fell to 20; one report was issued. In 1992-93 and 1993-94, 59 and 48.8 meetings were held respectively; the outcome for each fiscal year was the same — one report back to the House.³³ To put this into perspective, committees held a total of 467 meetings for the period 1993-94 and issued 82 reports. The 48.8 meetings on the Estimates represent 10.5 percent of the total meetings held: the one report represents less than 1 percent of the reports issued during this period. When we see that the House voted almost \$ 49 billions in appropriations for this period³⁴, the inadequacy of committee study of the Estimates becomes depressingly obvious.

One of our witnesses, Dr. Franks, expressed doubts that changes to the committee system or to the techniques used by committees to examine the Estimates would result in any improvement. Although we understand this view, we do not entirely share it. Yes, there are constraints that limit committee effectiveness, but these need not be completely debilitating. We believe that there are ways in which committee study of the Estimates can be made more effective and are confident that the following suggestions will produce positive results.

³³ Data supplied by the Committees Directorate of the House of Commons.

³⁴ The actual figure was \$ 49,904,505,000 under the authorities voted in the Main Estimates for 1993-94.

1. New Structures

a. *A Committee to Monitor and Review the Estimates and Supply Process*

Our study of the estimates and supply processes was motivated by our desire to achieve three very closely interrelated objectives: enhanced participation of individual Members of the House in work on the estimates and supply; strengthened ability of the House to hold Government to account; and better scrutiny of the proposed expenditures of Government. To attain these objectives we, together with our witnesses, consider that change is desirable in several areas. Undoubtedly, some of the changes we will propose are more crucial to obtaining the desired results than others. We are convinced, however, that altering one or two aspects of the process will result in partial improvement only. What we seek is a process, each of whose parts function in harmony to attain collectively goals that are presently eluding Parliament. We therefore begin by focusing on possible improvements to the role of standing committees in the estimates and supply processes.

Under current arrangements, Estimates are automatically referred to the standing committees with the appropriate departmental mandate. Although the logic involved is sound, the results have been disappointing. The record demonstrates beyond doubt that standing committees have devoted little time to studying the Estimates and even less to reporting back to the House on them. Some witnesses suggested that assigning the Estimates to committees already burdened with other business may in part explain why so little is accomplished. As such, they asserted, departmental Estimates have to compete with a variety of pressing issues for committee attention, and thus do not get the thorough consideration they deserve. Thus, we began by examining the way in which standing committee study of the Estimates is structured in order to determine if changes might produce improvements. Other sources of this lack of thorough scrutiny involve the absence of incentives and the application of the confidence convention under conditions of majority government and are dealt with further on in our report.

Witnesses who felt that the problem of inadequate scrutiny was in part a structural one suggested a single committee be created whose only responsibility would be to receive, review, and report on the Estimates of all departments and agencies. Advocates of this approach had much to say in its favour. Mr. Peter Dobell said that such a committee would not be distracted by other kinds of business and would attract Members with a specific interest in administration. Mr. Claude-André Lachance argued that such a committee would be able to develop an overall sense of government financial expenditure (what he called the “forty-thousand-foot view”). In his words, such a committee would

take ... all those Estimates and do ... with those Estimates what Cabinet does for the Estimates ... look at the total picture and ... begin to think its way through in terms of what the overall priorities of the government are ... and evaluate those priorities... .
(231195:1020)

Mr. Lachance went even further, arguing that this committee would free other standing committees to focus on their real responsibilities, to “deal with what they were delegated to deal with in depth.” (231:195:950) The existence of a single Estimates Committee would, in his view, cause Parliament to become more relevant, the supply process more effective and partisanship less pronounced. Dr. Paul Thomas, also supportive of the idea in his written submission, proposing that the new committee be chaired by a Member from the opposition and served by a permanent staff.

Some particularly compelling evidence favouring this option came from New Zealand’s High Commissioner to Canada, the Honourable Maurice McTigue. As a former Minister in his country’s government and with the benefit of eight years of service in New Zealand’s House of Representatives, the High Commissioner has direct knowledge of how a single Estimates committee works.

Like the House of Commons, the House of Representatives does much of its work through select [standing] committees, however, appropriation bills (which contain the Estimates) are all referred to a Finance and Expenditure Committee. This committee then has the choice of either examining individual departmental estimates itself or, of allocating them to the appropriate select committee. When the latter course is followed, the Finance and Expenditure Committee may provide advice and instruction to the select committees which, after completing their examination, report back to it. The Committee may ask for further study, especially if the estimates involved concern high-risk, high-cost activities. In following this procedure, New Zealand’s Finance and Expenditure Committee manages to take the “forty-thousand-foot view” advocated by Mr. Lachance while not rendering the work involved too burdensome.

Other witnesses were less enthusiastic. Dr. Mallory claimed that there would not be enough members on a single committee to deal with all of the subjects requiring its attention. Dr. Lindquist was also doubtful, and instead proposed a committee to study the quality of the Estimates. Dr. Franks agreed that it would be an advantage to have one committee with the clear responsibility for handling Estimates but said that examination of the Estimates would thereby be divorced from the standing committees’ ongoing scrutiny of departments. A similar concern was expressed by the Auditor General, who argued that having standing committees review Estimates “makes it easier to reconcile policy direction and budgetary objectives.” (191095:1010) “There is a certain rationale,” he cautioned, “that might be lost if you split off completely the budgetary review from other considerations.” (191095:1015)

Following careful consideration, the Subcommittee found merit in the views of all of its witnesses, views that reflect important concerns that must be taken into account. It is evident, however, that exclusive reliance on one committee to study the Estimates would bring with it new, quite unacceptable drawbacks. These drawbacks were clearly outlined

by witnesses who spoke against the creation of a single committee. In particular, we were in absolute agreement with those who pointed out that standing committees possess knowledge of departmental operations and mandates vital to an informed study of the estimates. Study of the estimates, in turn, can result in more effective committee work on other aspects of departmental activities. In this way, committees can discern the links between policy objectives and expenditure. As the Auditor General told us, referral of the Estimates to standing committees makes it easier to reconcile policy direction, and budgetary objectives. It would be unwise to discard these advantages.

On the other hand, almost thirty years of experience with the current system has not produced the thorough scrutiny that the Estimates deserve. The Subcommittee is therefore convinced that a compromise between the *status quo* and a single-committee approach can be achieved that would be capable of solving many of the problems associated with committee review of the estimates without abandoning many of the benefits that exist under current arrangements.

Based on careful deliberations, the Subcommittee believes that the best approach would be to establish a committee whose principal task would be to review the supply and Estimates process and assist standing committees as they review the Estimates. This new committee should be designated the Standing Committee on the Estimates (hereafter, the Estimates Committee), reflecting its chief preoccupation. Under this approach the principal responsibility for reviewing and reporting on departmental estimates would remain with the standing committees while a new committee would oversee and coordinate the process complement — not assume or duplicate — their estimates responsibilities.

To be more specific, we propose that the new Committee be given, as its principal responsibility, the task of reviewing the Estimates and supply process and recommending improvements to it. In this respect, the Committee would carry on the work of this Subcommittee which has reviewed the Estimates and supply process and received proposals for its amelioration. The Subcommittee, together with a parliamentary working group, has also served as a forum for parliamentary review of the processes surrounding departmental plans and a pilot project to develop departmental performance reports. As well, it has examined and reported on proposed changes to the votes in the Estimates. All of the evidence suggests that these changes are in evolution and may continue for the next two or three years; the Government, for example, has announced its intention to move to full accrual accounting in the immediate future, a change that may affect the Estimates and supply process. With major reforms still on the horizon, it is our strong conviction that a committee of the House represent and defend the interests of the House of Commons and Parliamentarians by exercising continuing oversight of the supply and Estimates process. Giving this important task to a full committee of the House would give this matter the profile and importance which it deserves. The Subcommittee is also interested in generating an

ongoing review of the work of standing committees on the Estimates referred to them; this task should be made explicit in the new committee's mandate. We therefore recommend:

That the Standing Orders be amended to create a Standing Committee on the Estimates with a mandate to monitor and review the Estimates and supply process and related matters, and the work of the standing committees on the Estimates referred to them.

If the work of the Estimates Committee is to contribute meaningfully to the overall improvement to the Estimates and supply process, the House must be regularly made aware of the Committee's deliberations, conclusions, and recommendations. Accordingly, the new committee's mandate should require it to report to the House on at least an annual basis. These reports could include observations on the functioning of the supply and Estimates process, and recommendations aimed at enhancing incentives, removing irritants, and generally strengthening the House of Commons' role in this area. Accordingly, we recommend:

That the Standing Committee on the Estimates be specifically empowered to report to the House on the Estimates and supply process on at least an annual basis.

b. The Relationship between an Estimates Committee and Other Standing Committees

There is a second function that the proposed committee could perform that would fit well with its principal responsibilities while clearly establishing its relationship with other standing committees. That role would consist of actively supporting the efforts of other standing committees as they examine the Estimates that are before them. This support could be provided in three ways; through the Estimates Committee's own reviews of certain estimates or aspects thereof, by furnishing advice on the Estimates process, and by acting as an advocate on the committees' behalf for improvements to the Estimates process.

There are two areas in which the committee we propose could play a direct role in the examination of the Estimates. The first involves instances in which a standing committee might be unable, for whatever reason, to conduct a review of the Estimates referred to it. A combination of better information and incentives should make this unlikely. However, in the event that such cases do occur, the Estimates Committee should be able to take steps to ensure that the Estimates in question are given adequate scrutiny. This should take place only as a last resort and at the request of the committee bearing primary responsibility. The Estimates Committee should make the final determination as to whether or not to act on such requests.

The second form of review could focus on proposed expenditures that involve several departments. One committee Chair pointed out that standing committee review of departmental estimates often does not coincide with the full range of government activities in a given programme area. We have also observed that in a number of instances, major programmes are delivered by more than one department. As well, some very broad areas of expenditure that affect all of government — for example, information technology — are not the subject of adequate parliamentary scrutiny. The examination of the Estimates, departmental plans and pilot performance reports of single departments as currently structured under the Estimates process does not seem adequate in these cases. In such instances, an Estimates Committee could — with the agreement and cooperation of the appropriate standing committees, or at their request — assume the responsibility for reviewing proposed expenditure on a programme basis. The cooperation of the appropriate standing committees would then provide the Estimates Committee with access to the specialized knowledge of departmental programmes and activities necessary for a review of this kind. We therefore think it both desirable and feasible that the Estimates Committee review proposed expenditures on a programme basis, when a programme is delivered by more than one department. We accordingly recommend:

That the Standing Committee on the Estimates be authorized to undertake reviews of certain Estimates, issues involving government-wide expenditure, and proposed expenditures on a programme basis when more than one department or agency is responsible for delivery when desirable, with the agreement, support, and cooperation of the appropriate standing committees.

The second way in which the Standing Committee on the Estimates could support the work of standing committees with regard to the Estimates would be by supplying advice and general information on the process. We note, for example, that in New Zealand, the Finance and Expenditure Committee assists select committees by preparing questionnaires that are submitted to departments in conjunction with study of the Estimates. In the case of the new committee we are proposing, we foresee that it will accumulate expertise and knowledge that could be of use to standing committees. We therefore recommend:

That upon request, the Standing Committee on the Estimates provide advice, support, and information to standing committees engaged in the review of the Estimates.

Finally, it is our intention that the new committee be perceived by standing committees as a vehicle for improving the Estimates process. One way of ensuring that standing committees adopt this perception is by encouraging them to communicate their concerns

about the content and form of the Estimates and the process involved in their preparation and review to the Estimates Committee. We therefore recommend:

That standing committees, when reporting on the Estimates, report to the House any concerns they may have regarding the format of the Estimates or the Estimates process, and any such reports to be deemed permanently referred to the Estimates Committee.

c. *Crown Corporations*

Some of our witnesses expressed a concern that the planned expenditures of Crown corporations were not receiving adequate parliamentary scrutiny and recommended that the Subcommittee devote particular attention to this issue.

The federal government relies on several forms of organization to deliver its programmes and services. Departments are one form of organization and Crown agencies, distinguished from departments by their greater degree of autonomy from both Government and Parliament, are a second. Crown corporations fall under the general category of Crown agencies. Each Crown corporation is a legally distinct entity that is wholly owned by the Crown and managed by a board of directors.

Under the terms Part X of the *Financial Administration Act*, Crown corporations are accountable to Parliament through the appropriate Minister. Accordingly, when Crown corporations are to be accorded funding out of the Consolidated Revenue Fund, the request for such funding is listed under the appropriate Minister's department in Part II of the Estimates. Crown corporations (and certain exempt agencies) do not submit Part III Estimates. Instead, most Crown corporations are required by the *Financial Administration Act* to table summaries of their corporate plans and operating and capital budgets.

Total appropriations for Crown corporations are substantial, with \$ 4.1 billions forecast for this purpose for the 1997-98 fiscal year.³⁵ During the 1994-95, 27 Crown corporations received \$ 4,588 million in budgetary appropriations. Of these 27 entities, five corporations received 81 percent of the total appropriations.³⁶

While this is not the place for an in-depth discussion of the funding of Crown corporations, it can be argued that due to their complexity and expense, the

³⁵ President of the Treasury Board, *1995 Annual Report to Parliament: Crown Corporations and Other Corporate Interests in Canada*, December 1995, p. 7.

³⁶ *Ibid*, p. 9.

appropriations destined to these agencies warrant closer parliamentary scrutiny than they currently receive.

Some witnesses suggested that the responsibility for reviewing parliamentary appropriations to Crown corporations should be assigned to a single committee, in much the same manner that a single committee would review all departmental estimates. This step was advocated, in particular, by the Honourable Ronald Huntington, who referred us to a report that he and fellow former Member of Parliament Claude-André Lachance had written in 1982 on Parliament's role in holding Government accountable.³⁷ The authors recommended that one committee be given the responsibility of receiving the annual reports of all Crown corporations, that it be able to refer these reports to the appropriate standing committees; and that it be able to investigate the mandate and conduct of Crown corporations and examine their executives and boards of directors.³⁸

Earlier, we expressed our concern that an Estimates Committee not diminish the primary role of committees in the examination of the Estimates. This same concern applies equally to the scrutiny of Crown corporations; these entities are far too numerous, too diverse in terms of structure and mandate, and too complex to lend themselves to the oversight of one committee alone. Clearly, the principal responsibility for the oversight of Crown corporations must remain with the appropriate standing committees. We also note that the Auditor General now is responsible for auditing the accounts of Crown corporations and that the annual report on Crown corporations (that replaced volume III of the *Public Accounts of Canada* in 1992) tabled by the President of Treasury Board is automatically referred to the Standing Committee on Public Accounts. We are concerned, however, about the adequacy of the current mechanisms used by Crown corporations to report information on proposed expenditures to Parliament; these mechanisms require regular review to ensure that Parliament's needs are being met fully. We therefore recommend:

That the Estimates Committee be authorized to undertake periodic reviews of the mechanisms used by Crown corporations to report to Parliament and the adequacy of the means by which they receive appropriations from Parliament.

Furthermore, we believe that the need exists for a macro-level review of the role, mandates, activities, and financial management of Crown corporations, especially as they relate to requests for, and use of, parliamentary appropriations. This is a role that could be undertaken by the Estimates Committee. Accordingly, we recommend:

³⁷ Huntington and Lachance, 1982.

³⁸ *Ibid*, p. 11-12.

That the Estimates Committee be authorized to undertake, with the agreement, cooperation and participation of the appropriate standing committees, periodic reviews of the role, mandate, expenditures, and expenditure regimes, either collectively or individually, of Crown corporations within the structure of the Canadian federal government.

Our proposal, however, constitutes only a partial answer to the need perceived by some of our witnesses for enhanced parliamentary scrutiny of Crown corporations. The other necessary element is the quality of the work done by standing committees in this regard. Accordingly, we urge standing committees with the mandate to review Crown corporations to take the concerns expressed by some of our witnesses into account.

d. Overall Government Expenditures: The Forty-Thousand-Foot View

We agree with some of our witnesses who asserted that current circumstances do not help Parliamentarians to develop a better understanding of government expenditure in its entirety. As one of the Chairs told us, his committee's big problem is that "we don't really see the whole picture of anything." (030696:755)

Witnesses proposed two ways of developing this kind of awareness. Some argued that a single committee with the exclusive mandate to review the Estimates of all departments and agencies could achieve this goal. We have rejected this approach. Other witnesses suggested that an Estimates Committee be given an enlarged mandate encompassing the entire range of the federal government's financial activities. This step would roughly approximate the situation in New Zealand. In that country, the Finance and Expenditure Committee shoulders more than just the responsibility for the Estimates: it examines broad issues of public expenditure and reviews the Crown's annual financial statements, draft financial legislation, and the reports of the Auditor General.

In our House of Commons, many of these functions are currently divided between the Standing Committee on Finance and the Standing Committee on Public Accounts. The Standing Committee on Finance is responsible for examining the economic and financial policies and legislation of government. In the past, this work has included review of such issues as tax reform, monetary policy and financial institutions. For its part, the Standing Committee on Public Accounts reviews the completed expenditures of government. In conjunction with this mandate, this Committee receives the *Public Accounts of Canada*, the annual financial statement of the government's financial transactions over the past fiscal year. The Committee also reviews and reports on the reports of the Auditor General. If the advice of some witnesses were adopted, the mandates of these committees — including that of the proposed Estimates Committee — would be combined under a new committee.

We also cannot agree to this proposal. It is clear that the duties and attendant workloads of standing committees on Finance and Public Accounts are considerable and require a full commitment of time and attention from their members. We are far from convinced that anything would be gained from merging them; on the contrary, much would be lost. Thus, upon careful reflection, the Subcommittee has determined that it would not be wise to merge the responsibilities of these two major committees and to fold them into a new committee that also would assume principal responsibility for the Estimates.

However, we believe that there is a way of obtaining the “forty-thousand-foot view” of government financial activities and expenditures while at the same time ensuring that potential overlap and duplication — and the potential for friction — between financial-area committees is kept to a minimum.

The answer lies in directing the Estimates Committee to coordinate its activities with other financial-sector committees and to meet jointly with them — as per the authority already granted standing committees under Standing Order 108.(1)(a) — to review areas of collective interest and concern. We therefore recommend:

That the Estimates Committee coordinate its activities with the Standing Committee on Finance and the Standing Committee on Public Accounts and, that from time to time, and when appropriate, it sit jointly with either or both of these committees to examine such broad issues as government-wide expenditure and revenue generation.

Table 1: The Functions of Financial-Area Standing Committees

Proposed Standing Committee on the Estimates	Standing Committee on Finance	Standing Committee on Public Accounts
<ul style="list-style-type: none"> • Reviews the Estimates and Supply process and reports at least annually to the House on their functioning and improvement. • Provides advice and support, upon request, to standing committees in their review of the Estimates. • Reviews certain Estimates and programme expenditures that involve more than one department or agency, with the agreement and support of the appropriate Standing Committees. • Reviews the mechanisms used by Crown corporations to report proposed annual expenditures to the House and its committees. • Coordinates with Standing Committees on Finance and Public Accounts to avoid overlap and duplication, meets with them to conduct reviews of issues that are of joint concern. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reviews finance and economic policy. • Reviews financial legislation. • Conducts pre-Budget consultations. • Reviews the estimates of the Departments of Finance and Revenue. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reviews government expenditures on a retrospective basis. • Receives, reviews, and reports on the <i>Public Accounts of Canada</i> and the reports of the Auditor General of Canada. • Reviews the estimates of the Office of the Auditor General.

e. Televised Proceedings

The mandate of the committee which we are proposing would be an extremely important one. The goals set for it involve focusing the attention, not only of Parliament but of a much wider community as well, on the Estimates and on the processes surrounding their preparation and review. In order to enhance the Estimates Committee's ability to achieve this goal, it is our belief that its activities should be as accessible as possible to Members of Parliament and the general public. Accordingly, we recommend:

That the Standing Committee on the Estimates be given a permanent mandate to televise its proceedings.

f. Staff Resources

A frequent suggestion during our hearings, was for committees to have the support of expert staff during the period that the Estimates are under review. Mr. Dobell, Director of the Parliamentary Centre, asserted that substantial staff resources are essential. With regard to the Estimates, committees will need expert support in the field of financial management. (191095:1050) The Honourable Ronald Huntington agreed, stating that "it's not minimal committee assistance that you need, it's of a sizable magnitude." Another witness told us that "Parliament doesn't have the resources to stand up to the enormous resources of government." We believe that this must change.

The most effective way of addressing this problem would be by assigning a small, permanent research staff to the Estimates Committee. Members of this staff should have backgrounds in public finance and financial management. While work for the Estimates Committee would be its principal preoccupation, this staff could also serve as a source of advice for other standing committees and individual Members with regard to the Estimates. We therefore recommend:

That the Estimates Committee be provided with a small, permanent, dedicated research staff.

g. Assessment of the Proposed Committee's Mandate and Performance

We are aware that in recommending the creation of an Estimates Committee with the mandate set forth above, we are venturing into uncharted territory. The proposed committee would be given responsibilities quite different from those associated with existing standing committees. It would bear little resemblance either to New Zealand's Finance and Expenditure Committee or to the Estimates Committee that previously existed in our own House of Commons. As a consequence, it is difficult to predict exactly

how the proposed committee will function in practice. There are no assurances that it will be able to fulfil its basic mandate to support standing committees in their estimates work and to promote further improvement to the supply process equipped with the tools we recommend it be given. Experience and the passage of time alone will show whether the proposed committee has a useful contribution to make to the Estimates and supply processes.

Some members of the Subcommittee have reservations regarding the creation of a Standing Committee on the Estimates. Concerns were expressed that the formation of such a committee would not solve the fundamental problems and frustrations associated with current study of the Estimates. Furthermore, some worries were expressed that an Estimates Committee might duplicate the work already being preformed by existing standing committees and Members might not show an interest in serving on it. Our recommendations have attempted to address these matters. Effort will be required, however, to ensure that these concerns do not materialize and that the new committee achieves its objectives and performs a useful role.

There is one other issue of great importance that we wish to draw attention to. During our meetings, we discussed the desirability of having a Member of the opposition chair the proposed Estimates Committee. Opinions on this question were equally divided. Those who favoured this option argued that an opposition Member would be best suited to defending the interests of all Members of Parliament with respect to the Estimates and Supply. They drew a parallel between the new committee and the Standing Committee on Public Accounts, chaired since 1958 by an opposition Member. It was noted that this committee has functioned reasonably well and that its Chair must be conscious of the need to work cooperatively with all committee members. On the other hand, those who did not support this option asserted that it was not advisable at this time. The Estimates, they pointed out, are directly related to the major policies of Government: Parliament's role is to scrutinize and criticize these policies — not to be their principal architect. Since no consensus was possible on this issue, the Subcommittee decided to flag it as a matter of concern that should be examined in depth during a subsequent review of the Estimates Committee. In the meantime, the possibility of naming an opposition Member as Chair is one which could be seriously considered when it comes time to establish the new committee.

We therefore think it prudent that at a certain point, the mandate and performance of the proposed committee be assessed to determine whether or not it is meeting the expectations established for it. Such a review would either confirm the committee's utility, allow for adjustments to be made, or lead to its dissolution if its goals were not being met. Accordingly, we recommend:

That the mandate, objectives, and effectiveness of the Standing Committee on the Estimates be subject to review no later than two supply periods after the Committee's inception.

h. The Basic Costs Associated with the Creation of a Single Estimates Committee

Further on this in this Report, we urge standing committees to take into consideration the costs associated with implementation of policies they propose and, where possible, to include a discussion of these costs in the reports that they table. It is appropriate, therefore, that we include a basic estimate of the costs involved in the creation and maintenance of a Standing Committee on the Estimates.³⁹

During the fiscal year 1995-96, the latest period for which information is available, standing committees spent a total of \$ 1,179, 662.⁴⁰ Of the standing committees, the Finance Committee spent the most, approximately \$ 188,557, or 13.82 percent of total committee expenditures. The lowest costs were incurred by the Standing Committees on Public Accounts, Natural Resources, and the Liaison Committee which spent \$ 3,174.00, \$ 3,301.00, and \$ 1,211.00, respectively.

Of its expenditures, the Standing Committee on Finance spent the greatest portion on travel (\$ 124,859.00) and expert witnesses (\$ 34,041.00). These expenditures are in keeping with the Committee's mandate which, in particular, authorizes it to conduct pre-Budget hearings. Of the committees expending the least during this period, the Standing Committee on Public Accounts is most similar in terms of its mandate and responsibilities to the committee on the Estimates we are proposing. There are two fundamental sources of this similarity, both of them determined by mandates which produce a certain pattern of expenditure.

The Public Accounts Committee is given the task of reviewing government expenditure on a retrospective basis. In conducting its business, the Standing Committee hears from two categories of witness: senior public servants and the Auditor General of Canada. These witnesses are located in Ottawa and, as a consequence, travel expenses are not incurred. As public servants, their appearance as witnesses comes at no cost to the Committee.

We do not envisage any necessity for the proposed Standing Committee on the Estimates to travel outside Ottawa. The mandate that we are proposing for this committee

³⁹ Note: This estimate does not include the costs of research staff.

⁴⁰ This amount and the others that follow does not take into account the costs of standing joint committees which, for fiscal year 1995-96, amounted to an additional \$181,381. All statistics cited here are taken from the annual report of the Committees and Parliamentary Associations Directorate (*Activities and Expenditures Annual Report 1995/1996, June 1996*) to the House of Commons.

would involve the investigation of internal government practices and the review of the activities of other standing committees as they relate to the Estimates. Furthermore, as a consequence of this focus, it is highly probable that most witnesses would come from government departments and agencies. We foresee, for example, that officials from Treasury Board Secretariat, the Department of Finance, and perhaps from the Office of the Auditor General, would make regular appearances before the Committee. As is the case for the Public Accounts Committee, these appearances would entail no additional costs to the Standing Committee on the Estimates.

At the same time, however, there is the distinct possibility that the proposed committee, because of the complex and highly technical aspects of the issues under its mandate, might require the assistance of expert witnesses from time to time. Some of these witnesses would undoubtedly come from outside the national capital region and thus would need to have their travel expenses paid for by the committee. Since the advice and assistance of other experts might only be available through contract, funds for this purpose would have to be made available as well.

In 1995-96, 19 out of 20 standing committees paid a total of \$ 381, 651 for expenses incurred by witnesses. The average spent by the committees for this purpose was approximately \$ 20,087. Using a generous interpretation of what the Estimates Committee would need in terms of assistance from witnesses from outside the national capital region, we think that an amount representing the average expenditure made by committees should be estimated for this purpose.

During the same fiscal year, only six committees engaged the services of consultants, for a total expenditure of \$ 147, 761. The average expenditure was approximately \$ 24,626. Once more, using a generous interpretation of what the committee's needs would likely be suggests that the average expenditure would be required for the purpose of hiring outside consultants.

Combining these amounts and adding them to the expenditures for fiscal year 1995-96 made by the committee most similar to the one we are proposing — the Standing Committee on Public Accounts (with its expenditures for witness expenses of \$ 2,067 factored out) — produces basic estimated expenditures for the Estimates Committee of approximately \$ 52,706.00.

This estimate is based on arbitrary calculations and is quite basic. It does not include, for example, other costs that committees usually incur such as the cost of simultaneous translation during meetings and other support services. However, we think that the figure produced represents the basic maximum amount likely to be needed. It is important, in our view, not to underestimate the committee's requirements during its first year of operation. Furthermore, although generous, the amount we have identified forecasts expenditures for the Estimates Committee that would be roughly in the middle of standing committees'

spending during 1995-96, or about one quarter spent by the Standing Committee on Finance. Given its responsibilities, the expenditures we have calculated for the Estimates Committee are, we believe, quite modest.

We hasten to add that the Estimates Committee need not spend all of this amount and that in all probability it will not. Consequently, as experience with the committee grows, its budgets can be adjusted accordingly; reductions in the future are therefore a reasonable expectation.

i. Committee Membership

Several of our witnesses stressed the importance of having committee members with both an interest in, and knowledge of, the departments and agencies whose Estimates they are reviewing.

Knowledgeable and motivated committee members are essential for the effective review of departmental Estimates. Transient membership, while it may afford an opportunity for more Members to develop a broad understanding of the workings of government and public policy, defeats this capacity. New committee members, as some Chairs indicated to us, do not always have the understanding of a department and its mandate necessary to review its Estimates.

We believe that if changes in committee composition must be made, consideration should be given to maintaining a level of expertise. We therefore recommend:

That if or when some rotation of committee membership must take place, the need to maintain a workable level of expertise on committees be taken into account.

Members of Parliament must respond to numerous obligations, many of them pressing and many of them occurring simultaneously. The practice of allowing substitutes to sit on committees while regular members are occupied elsewhere has developed in recognition of this basic fact of parliamentary life. While substitution is a necessary irritant in terms of a committee's normal functioning, we believe that it should be avoided while the Estimates are under review. As our witnesses have noted, knowledge of a department or agency is essential if committee members are to fulfil their responsibilities adequately. In addition, the careful avoidance of substitutions while the Estimates are being reviewed would send a powerful message to Members that this aspect of committee work is seen as crucially important by party leadership. Accordingly, we recommend:

That every effort be made to avoid the practice of substituting members on committees while committees are engaged in the study of the Estimates.

2. New Tools

A consistent theme running throughout Members' responses to our questionnaire was the need to influence expenditure in a more meaningful way. The Subcommittee sympathizes with these desires. If committees are going to do a better job of examining the Estimates, they need more opportunities to influence expenditure, more authority, and better information. Once improvements have been made, committees should be able to bring new attitudes and approaches to their study of the Estimates.

Currently, when standing committees deal with the Estimates, they may reject the Estimate, they may reduce it, or they may simply approve it. When the Government holds a majority of seats in the House, the first two options are highly unlikely. Even when minority governments are in office, reductions in proposed expenditure have been rare and minuscule.⁴¹ Committees' ability to influence the Estimates is further constrained by constitutional provisions stipulating that only the Crown (i.e. the Government) may introduce or recommend the appropriation of money out of public revenues. As a consequence, committees may not increase a vote or modify its intent by changing its purpose.

The result of these constraints, — whether they arise from political or constitutional considerations, — has been to discourage many committees and their members from taking any action at all with respect to the Estimates.

The Subcommittee believes that new opportunities to influence expenditure plans — some newly available and others which we will propose — will eliminate these frustrations to a significant extent.

a. The Ability to Reallocate Funds

Some of our witnesses suggested that committees and their members might focus more attention on the Estimates if they could propose reallocations — reductions to an expenditure in one area coupled with an increase in another. According to one witness, this might be facilitated were departments to move to a single vote in the Estimates. If this happens, Mr. Peter Dobell indicated that:

It could be said that shifting expenditure from one activity or one programme to another would not involve an increase in expenditure ... [and could] be coupled with a decision to make a corresponding reduction in other programmes. (191095:1050)

⁴¹ For example, in 1972-74, when a minority government was in power, Parliament made two reductions in expenditure that amounted to approximately \$ 20,000, an inconsequential amount compared to the billions of dollars in total government spending.

The Clerk of the House pointed out that there may be another way of accomplishing the same goal without having to change the structure of the votes in the Estimates. He stated that the Government could, if it wished, indicate that it was prepared to accept reallocations proposed by committees. According to Mr. Marleau:

[reallocations] would require the consent of the Crown ... either by doing it up front on the tabling of the Estimates or doing it through the final supply process where the Minister might bring a motion forward saying we agree with the committee to go this route and that route. (280895:1015)

Some might argue that, since Section 54 of the *Constitution Act, 1867*, repeated as Standing Order 79(1) requires a Royal Recommendation for any vote, bill, or resolution containing financial provisions, committees would be effectively blocked from making any proposal to increase spending on a given activity. As the Special Committee on Reform of the House of Commons (McGrath Committee) pointed out, however, the Constitution specifies only that a Royal Recommendation must be signified if a vote, bill, or resolution containing financial provisions is to be adopted or passed. As a result of amendments to the Standing Orders, a Royal Recommendation is no longer required to be brought forward at the beginning of the process but may be provided later. Therefore, a government could, if it wished, accept a committee proposal to increase spending on a particular programme or activity accompanied by an equivalent reduction in another area, and secure Royal Recommendation for it prior to its adoption by the House.

In light of the evidence given by our witnesses, we believe that allowing standing committees an opportunity to propose some reallocations is feasible. A change of this nature, even if modest in scope, could provide the additional incentive required to restore the interest of Members in the Estimates and Supply process.

We, therefore, suggest that standing committees be able to propose reallocations in the following way. On the basis of careful examination of the estimates referred to it, an examination that includes close consultation with the Minister(s) and/or departmental officials, a standing committee could decide to reduce a vote within its estimates — a power that committees already have. Having made a reduction, the standing committee could subsequently propose a reallocation to another vote in its estimates. Such proposed reallocations could not, in the aggregate, exceed the reductions made by the committee. Furthermore, because this authority would represent a significant departure from current circumstances, we propose that such proposed increases be kept to within 5 percent of the given vote's original amount.

It is important to point out that under our suggestion, standing committees would have the opportunity to propose reallocations only to estimates that are referred to them. Some standing committees receive the estimates of more than one department or agency; it is equally important to point out that these committees would be restricted to proposing

reallocations within the Estimates of the departments under their scrutiny — not from one department to another.

Having considered the matter carefully, we accordingly recommend:

That standing committees studying the Estimates be permitted to report to the House proposing the reallocation of up to a maximum of 5 percent within each of the Estimates referred to them.

The authority to propose reallocations would be a powerful new tool that should be used sparingly and cautiously by committees. It is important that such proposals be based on evidence that is clear, accurate, and compelling. Committees, in other words, should be obliged to support their proposals fully. We therefore recommend:

That standing committees, when they propose the reallocation of funds, justify their proposals with evidence that is clear and supportable.

Once a committee had proposed a reallocation, it would be up to Government to determine whether it was favourable to such a measure. Since such reallocations would involve increasing expenditure in a given area, a Government agreeable to a reallocation would have to signify its consent by bringing in a modified Royal Recommendation to cover the increase. We therefore recommend:

That the Standing Orders be amended in order to give Government the option of bringing in a modified Royal Recommendation to cover a reallocation proposed by a standing committee.

Under our proposals, a Government that did not wish to follow the recommendations of a Standing Committee regarding reallocation could simply not bring in a Royal Recommendation to cover it. In addition, it would have to table a motion restoring the reductions that had been made. However, it is our belief that when standing committees make proposals of this sort, these proposals must be accorded serious consideration. Acceptance of such proposals obviously would require no additional explanation beyond that already provided in a committee's report. Rejection by Government, however, should extend beyond a simple refusal and include justifications that match committees' own arguments in terms of clarity and precision. Furthermore, when a Government refuses a committee's proposed reallocation, or wishes to vary its proposals, it should do so on a timely basis in order to give Parliamentarians a sufficient opportunity to understand the reasoning behind Government's decision. We therefore recommend:

That when Government rejects or varies committee proposals that funds be reallocated, it table the reasons no later than two parliamentary sitting days before the last allotted day of the supply period in question.

In making the above recommendation, we hasten to add that Government will have to respect this requirement by ensuring that when it designates allotted days, they fall as close as possible to the end of a supply period.

We also wish to note that some amendments may have to be made to Standing Order 109 (which committees may invoke in order to oblige Government to table comprehensive responses to their reports within 150 days of tabling) in order to accommodate this change.

A number of important concerns were raised by witnesses with regard to giving committees the authority to propose reallocations; these concerns deserve a response. Committee Chairs, as well as many of those who responded to our questionnaire, pointed out that committees lack the fundamental expertise to shift moneys from one programme area to another. Some argued, furthermore, that the time available for committees to review the Estimates is not sufficient to develop an understanding of the full implications of transferring resources within a department's budget. In the words of a witness, the end result would be "utter chaos."

These concerns are reasonable. They do not, however, take into account the availability of better information nor could they anticipate the impact of changes proposed in this report. We are convinced that a combination of improved information supplied on a more timely basis and better support should enable committees to propose reallocations that are effective and that make good sense. If this turns out not to be the case, Governments would still retain the discretion to deny committee proposals. In addition, we have recommended that a limit be placed on the amounts that could be proposed for reallocation. Any remaining fears that committees would use this new opportunity unwisely or without good cause should be minimized by these steps.

The Subcommittee has some reservations of its own, however, that have not been entirely resolved. For example, although we support the idea that some limit be established on the amount that standing committees can propose to reallocate, we are aware that the limit we have chosen — 5 percent — is arbitrary in nature. Furthermore, it is clear that what we are proposing marks a significant departure from the manner in which the House and its committees have traditionally dealt with the Estimates. As is the case with all new measures, there can be no absolute certainty regarding how effective this one will be nor can we foresee any of the unintended consequences that may attend it. It would be wise, therefore, to review the proposed changes to the Standing Orders after a certain amount of time in order to determine whether they should be retained or modified. Accordingly, we recommend:

That changes to the Standing Orders permitting standing committees to propose reallocations be subject to review on the expiry of two supply periods.

b. The Ability to Consider plans and Performance Separately

To improve the information provided to Parliament, it has been proposed that two separate sets of information be provided for committees to review and report on. The first set of documents would deal with departmental plans and priorities and would be tabled in the spring. The second set would address performance, or how well plans and priorities have been executed, and would be tabled in the fall. The two sets should complement one another and serve as a basis upon which to assess the subsequent expenditure plans of departments, available in the spring. This approach began on a trial basis with re-designed Part III Estimates documents in the spring of 1996 and pilot performance documents, tabled in October 1996.

By taking this step, the Government is fulfilling the advice first given 17 years ago by the Royal Commission on Financial Management and Accountability (Lambert Commission) that departmental performance reports be presented to Parliament in the fall. The Commissioners wrote that these reports

would become the primary account of departmental and agency performance and would provide Parliament and its standing committees with manageable, complete, and relevant information on which to base performance reviews of the standard that Canadian taxpayers have a right to expect.⁴²

Review of these reports, the Commissioners added, would allow departmental Estimates to be assessed against past performance in a logical and timely way.

The notion of providing two sets of information — one focused on proposed expenditure and plans, the other on past performance — is as valid now as when the Lambert Commission reported its conclusions. Dr. Mallory told us that adopting this approach would give committees two opportunities to look at performance in relation to plans. This proposal, he said, is “well worth trying;” the fall review could provide “an opportunity for creating greater accountability and much better evaluation of performance.” (301195:0945) If Government pays attention to the reports emerging from this review, committees’ views might be reflected in future policies. Assistant Auditor General Maria Barrados agreed. She told us that, if done properly, the availability of performance reports

should increase the ability of Parliament to both know what is being accomplished for the dollars and authorities granted to government and to be able to effectively challenge government plans for future priorities and spending plans. (191095:940)

We are in agreement and in our First Report (of the Second Session, 35th Parliament) to the Standing Committee on Procedure and House Affairs in June 1996, have formally

⁴² Canada, Royal Commission on Financial Management and Accountability, *Final Report*, March 1979, p. 108.

endorsed the pilot project to supply Parliament with reports on departmental performance. We feel that this measure promises to deliver the benefits cited by our witnesses and believe that all involved — Government, departments, and Parliamentarians — must do their utmost to ensure that it succeeds. The President of Treasury Board tabled pilot Performance Reports for sixteen departments and agencies in the House of Commons on 31 October 1996. Standing committees should review these reports carefully and report them back to the House. They should also use these reports in conjunction with their study of departmental estimates and plans in the spring. If this potential is fulfilled, we are convinced that accountability will be considerably strengthened. We therefore recommend:

That standing committees make full use of information on departmental plans and performance in conjunction with their study of the Estimates.

We have some concerns, however, about the tabling date of performance documents in the House. We acknowledge that presentation of this information well in advance of when it has previously been made available represents an important improvement. Nevertheless, standing committees must have as much opportunity as possible to review performance thoroughly and to report their views before final adjustments are made to the Main Estimates. In this way there will be some assurance that committee review of performance will be of high quality and can make a meaningful contribution to the Estimates. We first expressed these concerns in our report tabled in June 1996 in which we endorsed pilot performance reports. In that report we stated that “to be of maximum use to Parliamentarians, performance reports should be tabled earlier in the fall, preferably before the end of September.” This is a view that we still hold. Accordingly, we recommend:

That reports on departmental performance be tabled in the House for automatic referral to the appropriate standing committees no later than 1 October.

c. The Ability to Consider Alternative Directions

One of the comments that appeared most frequently in the responses to our questionnaire was that committee members frequently lack sufficient knowledge to assess detailed expenditure proposals. Although we have some sympathy with this point of view, we firmly believe that the new format for the Estimates combined with an emphasis on departmental plans and priorities should give committees the basic tools they need to assess planned expenditures. Committees should also be further assisted in their work on the Estimates once the pilot project on performance reporting is completed and the process made a permanent one. Added to the information that is already available, such as the reports of the Auditor General, and the detailed knowledge of departmental operations

acquired through service on a standing committee, Members should have information that is timely, relevant, and more than adequate to the tasks they are asked to perform.

When these factors are taken into account, it is apparent that committee members will have the potential to make a significant contribution to the departmental planning process. Indeed, as we understand it, one of the principal objectives of having committees review departmental plans is to obtain their views and possibly incorporate them into the subsequent planning cycle.

To this end, and in order to facilitate constructive dialogue between departments and committees, we believe that it would be useful for departments to do more than simply provide committees with a monolithic set of priorities and the plans drawn up to address them. Such an approach is not only severely limited but carries with it the unmistakable—if unintentional—implication of *fait accompli*, of plans already decided upon. Committees will quite understandably feel less inclined to give these plans the attention they warrant if they suspect that they are cast in stone. As an alternative, we propose that when departments bring their plans for the future to standing committees, they indicate—for the period beyond the immediate fiscal year—a range of challenges facing them together with a variety of directions that could be taken in order to address them. Committees could then be asked to respond, not just to immediate plans or priorities, but to future directions. Adopting this approach would generate a number of significant benefits.

Exposure to a range of challenges would give committees an insight into the realities that departments expect to confront and a meaningful opportunity to contribute to departmental efforts to deal with those realities. A review of the options would also offer Members and departmental officials an opportunity to work together in an atmosphere of cooperation in order to achieve common goals. As Dr. Mallory told us,

A mutual interest in dealing honestly with the administration of a programme between the officials who administer it and the members of a parliamentary committee who were trying to eviscerate it and find out what's going on inside, could be a mutually beneficial process. (301195:1045)

We are convinced that departments and agencies would also gain some benefit from this approach. Parliamentary committees and their members represent a source of expertise on public policy matters as well as an important bridge linking governing institutions to the needs, expectations, and preferences of citizens. Thus, by informing committees of future challenges, departments and agencies would be availing themselves of a valuable resource that could assist them in their work.

Alternative directions need to be framed within the context of a rapidly evolving society and economy if they are to have any relevance at all. Internal departmental planning ought to be closely linked with anticipated future trends and forecasts extending beyond the

three-year period formally established for plans documents. This information, whenever possible, should also be provided to committees.

One respondent to our questionnaire told us that committees “should play a major role in helping to determine priorities.” We agree and believe that the option of providing committees with an array of challenges and alternative directions is one that should be tried. We therefore recommend:

That when they present their annual plans documents, departments and agencies inform committees of alternative directions, including forecasts of the challenges that departments and agencies expect to confront in the future, beyond the upcoming fiscal year for consideration.

Obtaining the views and preferences of committees regarding planning choices should, in itself, be enormously useful to departments and we expect them to approach the process in that spirit. However, committees should, if they desire, do more than just react to suggestions put forward by departments; they should use their knowledge and experience to present options of their own for consideration. In so doing, they would enrich public discourse, stir debate, and perhaps offer departments solutions that they had not considered. Therefore, we recommend:

That committees be encouraged to put forward alternative future directions for consideration, both during meetings with departmental officials and in their reports on departmental plans.

d. The Ability to Assess New Programme Proposals

As we have indicated, committees are being provided with new information and new opportunities to influence future expenditure plans. Departmental plans covering periods of up to three years into the future are being provided at the same time as tabling of the Estimates. In addition, a pilot project is underway to produce reports on departmental performance in the fall.

The availability of appropriate information on performance should, we are convinced, allow for a more effective scrutiny of the Estimates for the coming fiscal year. We are concerned, however, that this kind of information will be only marginally useful when departments and agencies propose expenditure on new programmes for which past experience is either not relevant or non-existent. How, in such an instance, is a standing committee to judge whether it ought to grant approval for appropriation?

Treasury Board guidelines call for the development of evaluation frameworks when new programmes are being designed and implemented. These frameworks outline what

an evaluation is likely to entail and describe the information and data that are to be collected prior to and during the evaluation. In other words, the frameworks set out the criteria that will be used to assess how well a new programme has functioned. Ideally, they will also include clear statements of the purposes of the programme so that its results can be measured.

In the absence of information on past performance, the Subcommittee believes that the evaluation frameworks for new programmes can assist committees make informed judgements when they review the Estimates. The availability of such frameworks could establish what a programme is expected to achieve and the basis upon which its performance will be measured. They would also serve as a commitment against which subsequent performance reports could be assessed. Lastly, the availability of these frameworks would permit committees to see the criteria upon which they will be evaluated — and to comment upon those criteria. Accordingly, the Subcommittee recommends:

That the evaluation frameworks for all new programmes be provided to standing committees, either in the Part IIIs of the Estimates, or in the information supplied when legislation initiating new programmes is being reviewed.

The Subcommittee is aware that evaluations of both new and existing programmes are continually taking place within the public service. The President of Treasury Board makes the results of these evaluation public in an Annual Report to the House of Commons that focuses on results, performance, and accountability. While this is useful, the Subcommittee believes that the utility of these evaluations would be enhanced were they to be included in departmental performance documents. In addition, we believe that committees need to know whether the evaluations themselves are on schedule in terms of data collection and attaining the benchmarks set for them. We therefore recommend:

That performance documents include status reports on ongoing evaluations conducted on new and existing programmes, including those involving statutory expenditure, as well as reports on evaluations that have been completed. These reports should include references to the progress of the evaluation process itself.

e. Long-Term Review of Existing Programmes

Currently, when the House of Commons and its standing committees examine the Main Estimates, the principal focus is on the coming fiscal year, which begins on 1 April and ends on 31 March of the following calendar year. Although this approach satisfies legal requirements and matches departmental operational cycles, there are circumstances which require a further look into the future.

One such circumstance relates to the statutory programme expenditures referred to below. Several witnesses recommended ongoing scrutiny of programmes that would extend beyond the limits imposed by the fiscal year. Dr. Franks, for example, recommended a three-year horizon, stating:

Something like that would direct people a little beyond the near future and into the longer-term implications of programmes so that it would be possible to exercise a better control over where the real problems are....(301195:1000)

Dr. Paul Thomas made similar arguments, indicating that “programme review could be conducted on the basis of a longer-term, cyclical and selective approach.” He recommended a five-year cycle. Finally, Mr. Dobell pointed out that adopting a long-term approach would reduce partisanship and permit all Members to make their own judgements about programmes.

The Subcommittee notes that opportunities for this kind of examination have been opened up to standing committees by Standing Order 81 (7), which enables committees to consider and report upon the expenditure plans and priorities of departments and agencies for future years when the Main Estimates are being dealt with. In addition, Standing Order 108(2)(c) mandates standing committees to review and report on the “immediate, medium and long-term expenditure plans and the effectiveness of implementation of same” of and by the departments they oversee. However, the focus is on expenditure plans, not programmes that are already in place. In a series of recommendations that appear below, we will call on government to open up statutory expenditure programmes for thorough and regular review: amendments to the Standing Orders should be made in order to facilitate this review. We believe, therefore, that opportunities for the long-term examination of existing programmes and programme spending need to be made more explicit. We therefore recommend:

That standing committees be given the explicit authority to undertake cyclical reviews of, and reports on, broad areas of existing programmes and programme spending.

The Subcommittee discussed whether the length of these cycles should be specified. Since consensus was not forthcoming, we suggest this issue be given further consideration by the proposed Estimates Committee.

Apart from programme spending, the Subcommittee is of the view that the long-term expenditure plans and priorities of departments and agencies deserve thorough consideration now possible due to changes in the Standing Orders and the availability of plans documents and other material. Accordingly, we urge all standing committees not to allow this new authority to go unexercised and to pursue with diligence the challenge that it represents.

f. The Reporting Deadlines for the Departmental plans Documents

The Subcommittee believes that the availability of departmental plans and the ability of standing committees to review and report on them will give Parliament significantly more influence over future expenditure. As Mrs. Maria Barrados of the Office of the Auditor General told us,

Committee reports [on the departmental plans] would provide the basis for a government response and could be an effective way for committees to influence and be seen to be influencing the preparation of the next year's Estimates. (191095:0940)

A number of witnesses, however, expressed the concern that committees were not being given enough time to review and report on these documents. Mrs. Barrados told us that her Office is "concerned that committees may not have had enough time available to hold hearings and agree to a report prior to the summer recess." (191095:0940) Mr. Peter Dobell raised similar concerns, stating that "the June deadline for reporting [on departmental plans] renders the process unworkable." (191095:1040) Both Mrs. Barrados and Mr. Dobell recommended that committees be given an extended reporting deadline for the departmental plans.

Although the arguments brought forward by these two witnesses made initial sense, there is a very good reason why the reporting date for plans documents should not be altered. As we have indicated, the availability of these documents and committees' ability to report on them constitute an important new avenue through which Parliament can influence future expenditure plans and priorities. If committee reports on these documents are to have any influence at all, it is vital that they be submitted at a time when their potential impact will be at its greatest. That time is at the end of June when Cabinet meets to begin consideration of the Budget for the coming fiscal year. Shifting the reporting date to the early autumn would mean missing this opportunity and reducing the relevance of committee reports on departmental plans.

We also believe that with the improved reporting of financial information to Parliament and the enhanced support to committees we are proposing below, there will be no valid reason for missing the established reporting date for departmental plans. Therefore, we do not recommend any change to the current arrangement.

g. The Reporting Deadlines for the Main Estimates

The Standing Orders require committees to report back on the Estimates by 31 May; in the absence of a report, the committees are deemed to have reported anyway. At least one Chair argued that the deadline for reporting back to the House ought to be extended. The current deadline exists because it has been determined that the Government should have its Main Estimates approved and the corresponding supply voted by the end of June.

This Chair argued for greater flexibility, saying that committees are “not going to change the Estimates anyway.” (030695:1805) In the meantime, if more time was available, committees could identify issues in the Estimates that they could bring to the attention of Ministers.

Interesting as we find the suggestion to extend the reporting date, we do not think it should be implemented at this time. The Government deserves to have sufficient assurance that it will have, within a reasonable time, the necessary approval to make expenditure. Approval by the House is, as many have noted, a central feature of our parliamentary system. It constitutes a right of Parliament which needs to be protected constantly from any encroachment. Setting the reporting date ahead would in effect mean that formal approval for expenditure would not be received until a significant proportion of that expenditure had already taken place. Although Parliament can vote Interim Supply to cover this period, we feel that beyond a certain point, such measures are not desirable and could weaken the degree of scrutiny. In addition, parliamentary summer recesses must be taken into account; although committees can meet during this period, the likelihood of concentrated scrutiny is reduced. It is important that Parliament deal with supply before it rises for summer recess. Since sufficient time — approximately three months — already exists for study of the Estimates, it is the committees’ responsibility to use that time responsibly. Accordingly, we endorse the retention of the current reporting date for the Main Estimates.

3. New Incentives

Creating a separate committee to focus on the Estimates and giving committees enhanced authority are not sufficient, in themselves, to produce better scrutiny of the Estimates. If this goal is to be achieved, standing committees and Members have to be provided with additional incentives.

a. Consideration of Committee Reports on plans and Performance

If Committees are to be encouraged to report on departmental plans and performance documents, they will have to have some assurance that their observations and recommendations will not be ignored. To some extent, committees can obtain this assurance by requesting that Government table comprehensive responses to their reports within 150 days, as permitted by Standing Order 109. In the past, however, the term “comprehensive” has been loosely interpreted and committees have not always received the full response they have desired. The Subcommittee therefore believes that some additional measures could be implemented to ensure that reports on plans and performance be accorded the serious treatment they deserve.

As a result of recent changes to the Standing Orders, the Standing Committee on Finance is now authorized to hold pre-Budget consultations in the fall. These consultations

and the Finance Committee's report on them have now become important components of the budgetary process. The Subcommittee believes that committees could be encouraged to report on departmental plans if consideration of these reports might be made a part of the pre-Budget consultation exercise. We therefore recommend:

That Standing Order 83.1 be amended by adding a sub-section to the effect that if the Standing Committee on Finance decides to hold a pre-Budget consultation, it take into account the reports of standing committees on departmental plans as part of this process.

If, when the Standing Committee on Finance holds pre-Budget consultations, the reports of standing committees on plans and priorities should form more than simple items of evidence included in the Committee's examination. Particular attention should also be devoted to any report on the issue prepared by the new Standing Committee on the Estimates. In order to ensure that these reports are given the attention they deserve, we believe that it is imperative that the chair of the Estimates Committee and the Chairs of committees reporting on plans be invited to appear as witnesses before the Finance Committee. This would give the reports added visibility and provide an incentive to the committees that do the work of preparing them. We therefore recommend:

That, as part of its pre-Budget consultations, the Standing Committee on Finance give priority to inviting chairs of standing committees, and the chair of the new Standing Committee on the Estimates in particular, to appear before it as witnesses to present views contained in committee reports on departmental plans.

Furthermore, we think that it would be useful if these reports were to receive some additional response in the supporting documents that accompany the Budget itself. In his first Budget, the Minister of Finance included a response to the pre-Budget consultations that he had conducted. This document, entitled *Facing Choices Together*, could serve as a model for the Minister's response to committee reports on departmental plans. A response from the ministerial level, within the context of the Budget, would demonstrate that the work done by committees on departmental plans is taken seriously. We therefore recommend:

That the Minister of Finance include a response to standing committee reports on departmental plans in the supporting documents that accompany the Budget.

In addition to the Government's comprehensive responses to committee reports on plans and performance, the Subcommittee believes that it would be helpful for departments to include responses to previous reports within the framework of their plans

and performance documents. This would produce two benefits. Such inclusion would serve as a reference point for the departments in orienting future plans. In terms of performance, departments would be obliged to show the adjustments (if any) that had been made in response to previous committee recommendations. Above all, departments would be compelled to treat committee input seriously. For their part, committees would be able to match their previous recommendations against actual plans and to criticize those plans accordingly. In some instances, they would also receive a tangible demonstration of that their previous reports had had an impact. We therefore recommend:

That as part of their plans and performance documents, departments and agencies regularly include a reference to previous committee reports on past plans and performance, or to any committee report to Parliament, with specific attention devoted to steps taken in response to the views of Members of Parliament as expressed in standing committees.

Lastly, we wish to remind committees that the most tangible government response to reports on departmental plans will be found in the Budget and Estimates for subsequent fiscal years. It is in these documents that committees will discover, in concrete terms, exactly what government intends to do in response to their concerns.

b. A Higher Profile for Review of the Estimates

During our hearings, a current Member of Parliament with extensive experience in the House, pointed out that all of the changes being made will be “for naught if we can’t re-interest the media in paying attention to the good works of Members of Parliament in this kind of area.” (6:23) He indicated that lack of media attention to the business of supply was one of the contributing elements to the general absence of rewards for Members who work on the Estimates.

Lack of attention from the media has an additional effect, other than depriving Members of Parliament of an incentive for work on the Estimates. For most Canadians, information about what their Parliament and governments do comes from their radios, televisions, and newspapers. Absence of this information is particularly regrettable when it concerns the efforts of Parliament to influence government expenditure.

While there is little that can or should be done to compel better coverage of work on the Estimates, there is at least one step that could be taken to facilitate it. There is currently one committee room that is equipped for televised coverage of meetings. Broadcasts of proceedings in this room have the potential of reaching wide audiences and permit Canadians to see — without intermediaries — the work being done on their behalf. In addition, the tapes of broadcasts from this room are available to the media and could be used in conjunction with coverage of the Estimates. Accordingly, we think that it is highly

desirable that standing committees make use of this facility for at least one of their meetings on the Estimates. We therefore recommend:

That when standing committees review the Estimates, they endeavour to hold at least one meeting in a room with television facilities.

In order to highlight the Estimates process, to better inform citizens of what that process entails, and to engage the public in the process itself, it would be useful to encourage public participation in committee meetings on the Estimates. As it stands, this already occurs from time to time, but the general tendency is for committees to hear from Ministers and senior departmental officials exclusively when studying the Estimates.

Committees should do more to encourage the participation of groups and individuals from outside government in the process. Such involvement would assist committees in their deliberations, would potentially attract more media coverage, and focus public attention on this vital aspect of Parliament's work. We therefore recommend:

That when standing committees review the Estimates and departmental plans, they should endeavour to invite interested groups or members of the public to either appear before them as witnesses or to present them with submissions outlining their views on departmental estimates, plans, and performance.

4. New Approaches

A key to improving the work on the Estimates done by standing committees lies how they approach the task. Too often, as we have noted, committees have considered that other duties are more pressing. Study of the Estimates has been relegated to the margins or not done at all.

While we understand that the present situation discourages committees from subjecting Estimates to the scrutiny they deserve, this is being improved. Better information is being provided and coupled with the potential to influence expenditures beyond the impending fiscal year. Thus roadblocks will be replaced with new tools and opportunities that, if used properly, promise to re-invigorate the role of committees in the supply process.

That being said, however, committees must also bring new approaches to bear upon their work on the Estimates. Governments, as well, must show greater willingness to incorporate the suggestions and recommendations of committees with regard to the policy and expenditure frameworks.

a. Reporting on Departmental plans and Performance Documents

At various points in this report, we have drawn attention to committees' new authority to examine and report on the future expenditure plans and priorities of departments. We

have also observed that committees have yet to fully exploit this opportunity and made several recommendations that will, if implemented, provide incentives to counter this tendency.

If used, this new authority could reduce frustrations over the inability to change the upcoming fiscal year's Estimates as it would allow some say on future expenditure plans. It is worth remembering that committee reports on future expenditure plans and priorities are similar to other reports in that the Government can be asked to provide a comprehensive response within 150 days of tabling. Such responses — negative or positive — could constitute benchmarks against which future actions could be measured. Thus, committee scrutiny of, and reports on, the plans documents constitute a potentially powerful way of enforcing accountability. This is a tool that deserves to be used.

Consequently, we urge committees to make use of this authority, as provided them by Standing Order 81(7). As Assistant Auditor General Maria Barrados told us, “[i]n the absence of effective committee scrutiny [of plans and performance documents] the reforms are unlikely to result in the hoped for benefits to Parliament.” (191095:945) A similar observation was made by Mr. Jean-Pierre Boisclair of the Canadian Comprehensive Auditing Foundation who said that

the most important thing of all is that if you want to receive this kind of information [on plans and performance], the only way that management is going to do it is if they have a sense that it's being used and that there's a value attached to it. Nobody likes to waste their time reporting information that doesn't get used. (130696:0940)

We agree wholeheartedly with these witnesses: if this tool is not used, doubt is cast on all other reforms.

b. Linking Policy to Expenditure

In the course of their work, standing committees review legislation authorizing departments and agencies to engage in new activities. In addition, as a consequence of hearings on certain issues, committees make proposals of their own, calling upon Government to take certain courses of action. Often, these actions are taken without full reference to the costs involved or the impact upon the government's finances as a whole.

The reverse is also the case; that is, when committees examine the Estimates, they do not always make the link between the amounts they are being asked to approve and the policy objectives that the spending is meant to secure.

Greater emphasis is now being placed on the achievement of goals and outcomes in the Estimates material presented to Parliament. Furthermore, moves are under way to provide Parliamentarians with performance information that should, if prepared correctly,

demonstrate what has been achieved with appropriations voted in the previous fiscal year. This kind of financial reporting should allow committees to make the link between expenditure and policy when the Estimates are reviewed.

The linkage between legislative review and policy proposals, and expenditure is one that committees themselves must strive to make. Achieving this objective will not depend on a change in the rules, but a change in approach attitudes. We therefore call upon committees to devote more consideration to the costs involved in executing certain legislative changes or in appealing to Government to implement changes in policy. We also call upon committees to make it a regular practice to include a discussion of the estimated costs in reports recommending changes to legislation or the adoption of new policies. In this way, committees will develop a greater appreciation of the financial implications of their day-to-day work, an appreciation that should also inform their scrutiny of the Estimates.

c. Knowing and Applying the Rules

Improved committee work on the Estimates depends on better structure and procedure, enhanced powers, better information, and new attitudes. It also requires a better understanding of the rules surrounding the supply process. One witness, Senator John Stewart, argued that there is nothing fundamentally wrong with current procedures and another, Dr. Mallory, stated that “with knowledge and experience, even the present system would work better and Members would feel less frustration and helplessness.” (301195:0945)

The Subcommittee agrees that a better knowledge of the rules, whether changed or not, is essential to more effective scrutiny of the Estimates. We therefore urge our colleagues in the House to develop a better awareness of the rules of supply.

In some instances this should promote the exercise of existing powers, for example, committees’ power to reduce estimates. This power, if exercised, might prompt greater interest in the Estimates among Members. As Senator Stewart commented, “Members would be much more attentive if they could propose particular reductions in the Estimates.” (191095:1140)

d. The Greater Use of Dissenting Reports

We note that nothing prevents opposition Members on committees (or indeed, any committee member) from issuing a dissenting report when the Estimates are reported back to the House. The same applies equally to reports on plans and performance. This ability is stated in explicit terms by Standing Order 108.(1)(a) which reads (in part) as follows:

Standing committees shall be severally empowered to examine and enquire into all such matters as may be referred to them by the House, to report from time to time and to print a brief appendix to any report ... containing such opinions or recommendations, dissenting from the report or supplementary to it, as may be proposed by committee members....

Since the Estimates and plans and performance documents fall within the category of matters referred to standing committees for examination and report, dissenting reports are permissible. The Honourable Maurice McTigue informed us that, in New Zealand,

The opposition may produce a minority report as a result of the examination of the Estimates, recommending significant changes. That report is tabled in Parliament at the same time as the majority report. (300596:1025)

He went on to say that, although this is not a common procedure, it is still used “reasonably frequently.”

While the ability to issue dissenting reports on the Estimates also exists in our Parliament, it is very rarely used. We accordingly urge all Members to make greater use of this authority in order to make known dissenting views on departmental Estimates, plans and priorities, and past performance.

e. Adopting Approaches Used by Other Committees

Despite the constraints imposed by convention and existing procedural realities, some committees have managed to conduct meaningful examinations of the Estimates assigned to them. This point was made quite forcibly by the Auditor General, who told us:

Certain committees have been able to work as a coherent committee where it's seen more as an alliance between Parliamentarians trying to get through the bureaucracy and the language and get through to the real issues. (191095:1005)

During our meeting with committee chairs, we were impressed by the innovative approaches used by committees to further their understanding of the Estimates and to review them in a thorough manner:

- **Briefing sessions on the layout and content of the Estimates with the departmental officials who drafted them;**
- **Selecting one aspect or element of a department's activities and concentrating on it during the Estimates process;**
- **Taking a sectorial approach to a department's Estimates by holding separate meetings on each activity with the appropriate departmental officials, in turn; and**

- **Hearing from outside witnesses with an interest in the department's activities.**

We think that some of these approaches — as well as many others — could be used profitably by other committees. It is important that Parliamentarians foster a learning culture when it comes to the Estimates — as well as other matters that come before them; we therefore urge Members to adopt measures employed successfully by others and to share what they have learned.

f. Seeing the Estimates as the End of the Process

At the moment, most Members and committees see the tabling of the Estimates as the beginning of the process. This is in marked contrast to the way in which the government's financial management system works and the way in which the Estimates are perceived by those who prepare them.

With the changes taking place in how financial information is reported to Parliament and the stress being placed on outcomes and performance, we think Members and committees would find it helpful to view the Estimates as the end of the process from a parliamentary perspective as well. Even more important, if committees make use of their new power and report on the future plans and priorities of departments and agencies, it will then be up to the Government to respond. One of the most important manifestations of this response will be found in the Estimates for the upcoming fiscal year. As a consequence, committees will have to review the Estimates, not only on the basis of past performance, but on the basis of how well they take into account committee input on future plans and priorities. To make this transition, we call upon committees to view the Estimates as the end, and not just the beginning, of the supply cycle.

V. IMPROVED SUPPORT FOR COMMITTEES AND MEMBERS

A number of our witnesses suggested that if standing committees are to do a better job scrutinizing the Estimates, they must have a level of expert support that will allow them to do this. Above, we recommended that the proposed Estimates Committee be given staff resources that could also be placed at the disposal of other committees. There are other measures that could be taken.

A. The Role of the Office of the Auditor General

One of the issues that arose during our discussions with witnesses was whether or not the Office of the Auditor General should assist committees in their examination of the Estimates. The Auditor General indicated that his Office is already available to help Members and committees in discussing past audits of departments, information that he

said can be useful in examining the Estimates. His office does not participate in committee hearings when the Estimates are under study, however.

The Subcommittee listened with a great deal of interest as New Zealand's High Commissioner described the role of his country's Auditor General in assisting committees in studying the Estimates. In New Zealand, the Auditor goes through all the departmental estimates and reports the findings to the appropriate committees. When a committee begins its hearings on the Estimates, the Auditor, who is usually the first witness to appear, raises concerns about the Estimates and points to areas where the committee might focus its attention. Mr. McTigue told us that the Auditor's participation in the process is "extremely helpful."

Canada's Auditor General, like New Zealand's, is a servant of Parliament, not the Government in office. The work of the incumbent is supported by the Office of the Auditor General, an entity which arguably is the best source of independent knowledge on the financial activities of government. In this report, we have referred often to the observations provided by the Office. Other standing committees also recognize the important contribution that the Office can make to their work: in 1994-95, for example, the Office of the Auditor General was asked to appear as a witness at 49 committee hearings, including those of the Standing Committee on Public Accounts. The work of the Office is sustained by an annual appropriation from Parliament, which for fiscal year 1996-97 amounts to just under \$ 49 million.⁴³

However, although we were impressed by the extent of New Zealand's Auditor General's participation in the estimates process, we are not convinced that Canada's Auditor General should be required to do the same thing. Our principal reservation concerns the additional work and costs the Office of the Auditor General would be required to shoulder. At a time of scarce resources, funds allocated to the Office would be better directed to ensuring that government departments and agencies receive the audit attention that they need. This, we believe, is the best way of ensuring that the needs of Parliament are well served.

At the same time, however, we do wish to draw attention to the usefulness of the Auditor General's work when it is applied to studying the Estimates. The reports of the Auditor General — now being issued on a periodic basis, rather than only once a year — can provide invaluable information to committees, especially if they take past performance into account when reviewing requests for future allocations. As the Auditor General testified, he and his officials are already available to appear before committees to discuss past audit work in the context of the Estimates. Accordingly, we urge standing committees to make good use of this resource.

⁴³ The Office of the Auditor General, *1996-97 Estimates, Part III*, p. 7. The exact amount is \$ 48,988,000.00

The utility of the Auditor General's reports with respect to committee study of Estimates, plans, and performance documents could be further enhanced. As it currently stands, committees can invite the Auditor General to appear before them when an agency or department under their mandate is the subject of an audit. The more usual procedure, however, is for the Standing Committee on Public Accounts to take on the principal responsibility for reviewing and reporting on the Auditor General's reports. This is as it should be, and we do not wish to see any change in this respect. However, there is a close link between the Auditor General's report and its recommendations, and reports on performance.

Performance reports contain one potential drawback: they are self-assessments. As such, the temptation to report only the good news and to downplay difficulties or shortcomings is ever present. This drawback could be offset substantially were the documents to contain references to the Auditor General's reports listing, in summary, audit findings, recommendations, and actions taken by the department in response. This kind of reporting should become a regular feature of both performance and plans documents. We therefore recommend:

That departments and agencies include in their plans and performance documents specific references to outstanding issues contained in the reports and audits of their activities conducted by the Auditor General of Canada. These references should include a list of the recommendations made by the Auditor General, a list of recommendations made by the Standing Committee on Public Accounts (when appropriate), and a brief but detailed discussion of the actions taken in response as well as the results achieved as a consequence.

B. Information on the Estimates and Supply Process

We were interested in Dr. Mallory's comments to the effect that

one of the problems with Members as individuals and member of as part of a committee is that they suffer not from a lack of information but from information overload and part of the information overload is because you don't really quite understand what its significance is. (301195:1040)

While we think that some of these problems will be addressed through improved financial reporting to Parliament, the problem of information overload and how to decipher it is an issue that we wish to bring particular attention to.

Members of Parliament, as mentioned, are called upon to fulfil many obligations; the time available to them to master the complexities of the supply and Estimates processes is limited. A Member who replied to our survey suspected that "there is not a great deal of

understanding among Members about what exactly is the purpose of MPs considering the Estimates.” This lack of understanding of the content, purpose, and significance of the Estimates hinders scrutiny considerably. We suggested above that Members make more of an effort to learn the rules of the supply and estimates processes. But Members ought to be helped to do this by being provided with information on the Estimates and supply processes in a concise format keyed to their needs. We accordingly recommend:

That Treasury Board Secretariat prepare, in consultation with Members of Parliament and chairs of standing committees, a concise, comprehensive information package on the Estimates and supply process and government financial management generally for the use of Members.

We also approve a suggestion that information on how to use financial information be included in the introduction to Estimates documents. Therefore, we recommend:

That all documents providing financial information to Parliament, including Part IIIs of the Estimates and the proposed plans and performance documents, include a concise introductory statement on their content and use.

Finally, we note that, as part of their review of the Estimates some standing committees call for explanations from the departmental officials responsible for preparing the Part III documents. Committee members thus have an opportunity to resolve ambiguities and develop an appreciation for the decision-making process resulting in the Estimates. It also, in our view, ought to provide departmental officials with the opportunity to familiarize themselves with the needs and expectations of Parliamentarians.

VI. THE SCOPE OF PARLIAMENTARY FINANCIAL REVIEW

Although the principal focus of our work has been the procedures and mechanisms used by the House of Commons to deal with supply, we have also been concerned with the extent of the financial information provided to Members and committees. There are some broad similarities between the information needs of Members of Parliament and those of members of boards of directors who must make important decisions regarding the direction to be taken by the entities they oversee. Directors insist on having a full array of all the pertinent information before deciding on courses of action. They also require this information in order to hold senior managers or officials accountable for their performance. The information needs of Parliamentarians are essentially no different.

In a chapter of his 1992 report dealing with information for Parliament, the Auditor General commented:

The business of government is complex and the instruments it uses are varied, only some of which are reflected through annual spending. Parliament should expect and receive a regular accounting of the exercise of the entire business of government....⁴⁴

Subcommittee members were concerned to discover the extent to which relevant information on the financial activities of government can be lacking. The Auditor General of Canada, who has a long-standing interest in the information needs of Parliament, told the Subcommittee that the Estimates, “with their focus on spending alone, [do] not provide a complete picture of all the activities of a department.” (191095.930)

A. Statutory Expenditures

Of the billions of dollars spent each year by the federal government, only a small portion receives annual parliamentary scrutiny and approval. The remaining expenditures are consumed by permanent programmes that Parliament has already approved and for which it has provided appropriations for through legislation. These are known as statutory programmes and that portion of annual government spending devoted to them is known as “statutory expenditure.” Some of the most costly activities of the federal government fall into this category: transfers to the provinces and individuals for such programmes as child support and pensions, equalization, health and education, and the government’s debt management program.

Statutory spending has grown rapidly during the post-war period to the point where it represents the vast bulk of annual federal government expenditure. In 1993, the Auditor General reported that between 1962 and 1991, statutory programmes grew from \$ 3.1 billions to \$ 93.0 billions, or from 46 to 66 percent of total expenditures. This form of expenditure continues to grow. For the 1996-97 fiscal year, the government estimates that out of a total expenditure of \$ 157 billions, \$ 111.7 billions — approximately 71 percent — will be statutory. This expenditure, to repeat, will not be reviewed or voted on by Parliament during the fiscal year in which it occurs: it is included in the Main Estimates for information purposes only.

In its 1979 Report, the Lambert Commission asserted that:

responsible financial planning requires that the continuing merit of these commitments [contained in the legislation establishing statutory expenditures] and their related costs be subject to regular examination. If this does not occur, the ability of Parliament and the Government to control expenditures is diminished...⁴⁵

It is a matter of considerable concern to the Subcommittee that this aspect of government expenditure receives no regular scrutiny. The consequence is that most

⁴⁴ Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons, 1992, 6.2.

annual government spending, particularly that which is important from a policy perspective, receives insufficient attention from Parliament. As Senator Stewart commented, once statutory expenditures are removed from total annual expenditure, a lot of the remainder relates to “housekeeping measures” only. (191095:1155) Another witness, the Honourable Ronald Huntington, told the Subcommittee that Parliament was not fulfilling its duty with respect to statutory programmes and expenditures, which currently are “not being reviewed properly and looked at.” (231195:1020) Parliament, Dr. Franks pointed out, “has no direct control” in this area. (301195:955)

We believe that it is of critical importance that steps be taken to subject statutory expenditures to scrutiny on a regular basis. Government should take the lead in this respect by announcing that it will open up such areas to parliamentary review. This would restore parliamentary oversight to a major area of government spending and help determine whether or not many of these programmes are continuing to meet their goals. The Lambert Commission proposed that there be a review, conducted over a ten-year period, of all statutes underlying statutory expenditures; we endorse this approach. Accordingly, we recommend:

That the Government establish a schedule for the review, preferably over the next ten years, of all existing underlying statutes that affect the size of statutory expenditures.

That the Government, in accordance with the schedule that has been established, submit the statutes underlying statutory expenditure to the appropriate standing committees for review and report back to the House of Commons.

The ensuing review of statutory expenditure will be complex and will involve the participation of many committees. It is important that this work be done with diligence and produce results that are constructive and of good quality. To ensure that this occurs, the Subcommittee believes that the new Estimates Committee must be intimately involved in coordinating and supporting the review. We therefore recommend:

That the Estimates Committee coordinate and support the review by standing committees of the underlying statutes that support statutory expenditures, that it review the reports produced, and report its own conclusions.

We are concerned that committees might not have the information they need in order to conduct a thorough study of these statutory expenditures. This kind of information

⁴⁵ *Royal Commission on Financial Management and Accountability*, 1979, p. 101.

should be available in the form of programme evaluations, as called for by Treasury Board policies. These evaluations are supposed to determine whether programmes are relevant, are meeting their objectives within budget, and are cost-effective. The Auditor General, however, has reported that much of the evaluation effort

is directed to smaller activities and toward operational questions, with the result that reliable evaluation findings on major government programmes and activities are not always available in a timely manner.⁴⁶

In the same report, he went on to write that his Office

found that evaluation did not consistently produce timely and relevant studies important ... to provide ... Parliament with accountability information on major expenditures.⁴⁷

In his most recent review of evaluation in the federal government, the Auditor General observed that although the coverage of evaluation for major expenditure programmes has improved,

evaluations in departments and agencies generally focus on programme components and issues that matter more to departmental managers than to Parliament ... [and] do not always provide needed information on matters of broad government policy and broad expenditure allocation and are not always useful for accountability.⁴⁸

The House of Commons Standing Committee on Public Accounts, the Senate Standing Committee on National Finance, the Office of the Auditor General, and individual Members of the House have, from time to time, asked that programme evaluations be improved, especially in areas of major expenditure. We add our voice to theirs in recommending:

That the Government take all possible measures to improve the quality of programme evaluations conducted in areas involving major statutory expenditure and to ensure that these evaluations are provided in a timely manner to committees reviewing statutory programmes. In particular, evaluations must articulate the public policy objectives, address the question of whether or not these objectives are being met, whether the programme is being efficiently managed, and whether there are alternative means of meeting the same policy objectives.

⁴⁶ Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons, 1993, 8.82.

⁴⁷ *Ibid.*, 8.83.

⁴⁸ Report of the Auditor General to the House of Commons, May 1996, 3.30.

We have recommended that a ten-year schedule be drawn up for initial review of all statutory programmes and below, we will recommend that these programmes be subject to regular, cyclical review from now on. However, we are concerned that if problems surface with regard to a statutory programme, that the appropriate standing committee be seized of this information on a timely basis. In order to address this need, we have suggested, in a previous recommendation, that departmental performance documents contain status reports on ongoing evaluations of new and existing programmes, including those involving statutory expenditures.

To ensure that all future statutes triggering statutory expenditure are reviewed, such a requirement could be imbedded in the statutes themselves. This would allow important statutory programmes to continue while subjecting them to regular review by Parliament. Some statutes already contain such a provision, and we think it desirable that all future legislation involving statutory expenditure should as well. We therefore recommend:

That all legislation for new statutory programmes contain a provision for parliamentary review at a minimum of five years following their introduction and on a cyclical basis thereafter.

B. Tax Expenditures

An important area of government financial activity not fully included in the financial information reviewed by Parliament is tax expenditures, which are used by government to pursue a variety of economic and social policy objectives. Tax expenditures result from special provisions in the *Income Tax Act* and can take the form of tax exemptions, deferrals, credits, deductions or reduced rates. Whatever their form, they represent a considerable amount of money not collected by the federal Treasury. In his 1992 annual report, for example, the Auditor General cited an estimate that in 1985, tax expenditures amounted to \$ 28 billions annually.⁴⁹

Tax expenditures represent more than just uncollected revenue: they also represent large amounts of *de facto* government expenditure. As former Auditor General Kenneth M. Dye once reported, tax expenditures by the federal government are “a huge hidden financial budget in the financial affairs of Canada.”⁵⁰

The use of tax expenditures as an instrument for achieving government policy is not at issue here; however, under the general principle that a dollar not collected represents a dollar spent, the Subcommittee believes that this type of expenditure must be subject to parliamentary scrutiny. Such massive forms of expenditure should not be “hidden” from the people of Canada or their Parliament.

⁴⁹ Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons, 1992, p. 167.

Recently, the Department of Finance has begun to publish information on tax expenditures and announced its intention to do so on an annual basis.⁵¹ This is a welcome step in the right direction. However, there is nothing that obliges the department to publish this information or make it available at a certain specified time of the year. The timely availability of this kind of information is too important to allow its publication to depend on the good intentions of the department or Government. Therefore, we recommend:

That there be a requirement written into statute that the Department of Finance prepare a report on tax expenditures for each fiscal year and that this report be laid before the House of Commons by the Minister of Finance on or before 31 December following the end of that fiscal year.

Furthermore, we recommend:

That the annual information on tax expenditures be provided in a format that lends itself to use by standing committees in their examination of the Estimates and should include specific references to the nature and amounts of these expenditures and an articulation of their public policy goals.

It is also the Subcommittee's intent that tax expenditures collectively receive the same sort of regular review that we are advocating be applied to programme expenditure. We therefore recommend:

That there be a thorough review based on a schedule established by Government, and conducted on a periodic basis thereafter, of all tax expenditures focusing on whether they are meeting the public policy objectives that have been established for them, on whether they are being efficiently managed, and whether there are alternative means of meeting these policy objectives.

Finally, while the annual report on tax expenditures is subject to review by the Standing Committee on Finance, we urge Members to become familiar with this document and to use it in conjunction with study of departmental plans and Estimates.

C. *Loan Guarantees*

Loan guarantees are another mechanism used by governments to finance certain policy objectives. Government often uses them to encourage the private sector to provide

⁵⁰ Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons, 1984, p. 1.

⁵¹ Canada, Department of Finance, *Government of Canada: Tax Expenditures*.

the financing for projects thought to be in the public interest. Government makes no direct expenditure of its own, but underwrites the risk assumed by the lender, should the borrower default on the loan. These guarantees are listed annually in the Public Accounts of Canada under the section that deals with contingent liabilities.⁵² Again, while the Subcommittee passes no judgement on the wisdom of using such an instrument, it is important to realize that loan guarantees expose the government to liabilities that are often substantial. In 1991, for example, the Auditor General estimated that potential liabilities stemming from loan guarantees amounted to approximately \$ 8 billions.⁵³

Although loan guarantees expose government to risk, there is certainly no reason to believe that all, or even a substantial portion, of these potential liabilities will ever materialize, provided this risk is adequately managed. It is also important to note that Parliament must provide broad authorization to departments, through legislation, to offer loan guarantees. If a loan is defaulted on, government must get Parliament's approval to cover the loss through the Supplementary Estimates. It is the Subcommittee's view, however, that Parliament should be provided with full information on the risks involved in the guarantees that have been provided. Undoubtedly, these risks will often be high: if they were not, private-sector financing would be readily available. But because it is the Government of Canada — and ultimately Canadian taxpayers — who will be asked to underwrite the costs of defaulted loans, risks must be known in advance. Therefore, the Subcommittee recommends:

That those departments and agencies authorized to provide loan guarantees include, in their Estimates, summary information on the status of all their outstanding loan guarantees, the potential liabilities they represent, explicit statements of the policy goals such loans are meant to achieve, and whether there are alternative means of meeting these policy objectives.

D. Net vs Gross Amounts

One of our witnesses, Dr. C.E.S. Franks, drew the Subcommittee's attention to the practice of vote-netting. Except in certain well-defined circumstances, he told us that Parliament should vote gross rather than net amounts.

Under the practice of vote-netting, certain departments and agencies are able to generate non-tax revenues and use these funds to reduce costs of providing a good or a service. When a department is authorized to vote net, its anticipated non-tax revenues are

⁵² A contingent liability is defined as a potential liability which may become an actual liability when one or more future events occur or fail to occur.

⁵³ Auditor General (1992), p. 167.

listed in Part II and Part III of the Estimates. This amount is then subtracted, or “netted out” from the department’s expenditures for the upcoming fiscal year. It is this net figure that subsequently appears in the departments vote and approved by Parliament in the appropriation acts. The amounts contained in the Estimates and subsequently approved by Parliament are generally net rather than gross amounts. This practice, according to the Auditor General,

allows departments to reduce their gross expenditure requests to Parliament by using the revenues they collect to offset spending.⁵⁴

A number of controls are in place that establish the framework within which vote netting occurs. The general authority to vote net was granted by Parliament in section 29.1(2)(a) of the *Financial Administration Act*. Authorities more specific to departments and agencies engaging in this practice are sometimes contained in the legislation establishing them. Further authority is granted by Parliament each year in the wording of the votes contained in the Main Estimates. In addition, departments and agencies who wish to vote net must satisfy a number of criteria established by Treasury Board Secretariat. Among other things, these criteria specify that revenues generated by a programme must be used to cover the costs of producing it, not to cross-subsidize other activities. Any deviation from forecast revenue or expenditures necessitates a review by Treasury Board Secretariat. Treasury Board policies anticipate that revenues and expenditures will fluctuate according to demand. As a consequence, variances in projected revenues should not have an impact on a department’s requirements from the Consolidated Revenue Fund. If it were to have such an impact, the department in question would have requested additional appropriations from Parliament in the Supplementary Estimates. Lastly, Treasury Board sets the maximum amount of revenue that may be spent.

The objectives behind vote-netting are laudable from an administrative perspective. In theory, this practice should encourage increased cost effectiveness, better use of resources, improved responsiveness to departmental clients, and good business practices within departments. These are all goals which the Subcommittee supports and wishes to see attained.

However, despite the limits that are in place to govern this practice, we have concerns about the implications it has for parliamentary scrutiny and control of government expenditure. Revenues received by departments are credited to their votes and are shown in the Estimates. The House then votes on the estimated total departmental expenditure minus revenues (i.e. net expenditure). This procedure, we argue, means that the appropriation granted to a department is not truly reflective of the actual pattern of expenditure. As the Lambert Commission observed, as a result of vote-netting Parliament

⁵⁴ *Ibid.*, p. 167.

has “yielded control over some sources of non-tax revenue and expenditures.”⁵⁵ The Commission argued, as well, that:

Since Parliament votes only net expenditures, the vote-netting practice allows departments to make expenditures beyond the amount approved by Parliament.⁵⁶

Simply put, in those instances in which vote-netting takes place, Parliament only approves allocations from the Consolidated Revenue Fund rather than global departmental expenditure. We believe, however, that Parliament should be interested in more than just the amounts coming out of the Consolidated Revenue Fund; it should also be concerned about the full extent of departmental activity, and government expenditure and intervention in the economy. While vote-netting does not completely hide this intervention, it obscures it and detracts Parliament’s attention. To the extent that this is not desirable and to the extent that Parliament should scrutinize the whole of government expenditure — and the details of revenue generating activity that takes place outside taxation — , the practice of vote-netting is questionable.

The issue, however, is a complex one that deserves to be dealt with in depth. The benefits and drawbacks of this practice need to be fully understood and other ways of approaching the need for Parliamentary control in this area examined closely. We note, for example, that in the United Kingdom, Parliament is able to approve both net and gross expenditure due to the wording of its appropriation acts. This is an option that deserves to be studied for use in our own Parliament.

Regrettably, our own work has not left sufficient time to explore this vital issue to the degree required to reach firm conclusions. We firmly believe, however, that this is an issue that needs to be taken up and resolved in an expedient manner by a standing committee of the House. We therefore recommend:

That the Estimates Committee review the practice of vote-netting within the context of the Parliamentary financial control framework on an urgent basis and that this issue be resolved prior to the tabling of the Estimates for fiscal year 1999-2000.

There is, however, one aspect of vote-netting that we feel can be subject to immediate improvement. As mentioned, when the revenues that are netted out of the vote either exceed or fall short of projections, it is assumed that costs will rise or fall in tandem. As a result, there should be no impact on the appropriations sought from Parliament. Nevertheless, we think it important that when such variations occur, Parliament be

⁵⁵ Royal Commission on Financial Management and Accountability, 1979, p. 103.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 103

informed. Currently, when revenues exceed projections and result in actual net expenditures that are lower than forecast, this information is contained in the Main Estimates. However, we think that Parliament should be informed even when net expenditures are not directly affected by variations, particularly in those cases in which revenue trends indicate that there will be a shortfall. Accordingly, we recommend:

That when trends indicate that revenues credited to departmental votes will either exceed or fall below forecasts, this information, together with explanations, be provided to Parliament in the Supplementary Estimates tabled during the supply period ending March 26.

At the same time, we also believe that Parliament should continue to be made aware of the revenues that departments and agencies are receiving outside the appropriations that they are granted by Parliament. We therefore recommend:

That departmental revenues continue to be listed, along with their sources, in the Estimates documents.

We urge standing committees to take these revenues into account when they review the Estimates of the departments and agencies that they oversee.

E. The Vote Structure and Information on Capital and Operating Expenditures

The issue of gross vs net amounts brings up the subject of the vote structure. Changes are currently underway that may have an effect on the way in which Parliament is asked to authorize annual expenditure. For example, the Government indicated in the 1995 and 1996 Budgets that it intends to adopt full accrual accounting for the capitalization of physical assets and accounting of tax revenues. In March 1996, the Minister of Finance specified that the Government intends to change its accounting for capital assets, beginning the transition to full accrual accounting, starting in 1997-98. On 15 November 1996, pilot “in-year” updates intended to complement the Supplementary Estimates were tabled in the House as part of this effort.

While the principal affect of this change will be on the way that Government accounts for past expenditure (as listed in the Public Accounts), there may be an impact on the way it forecasts its future expenditures in the Estimates and on the way the House of Commons votes these expenditures in the form of Appropriation Acts.

The nature and implications of these changes — especially as they relate to the way in which Parliament votes supply — needs to be explored fully. For its part, the Subcommittee has concerns about a related area; the way in which Parliament is provided information on multi-year capital and operating expenditures and about the threshold (the current level is

set at \$ 100 million) at which a major capital project becomes a Crown project. The Subcommittee understands that a study of these matters is currently under way within Treasury Board Secretariat. We believe that Parliament needs to be engaged in this process. The best way for this to occur is by placing a requirement on Treasury Board Secretariat that it keep Parliament informed of its work on this issue. No changes to the vote structure should be made without parliamentary review and approval. We therefore recommend:

That Treasury Board Secretariat report the implications and any possible recommendations of its study on the vote and control structure to the new Standing Committee on the Estimates prior to any changes being made.

Furthermore, we recommend:

That the Estimates Committee examine the information supplied to Parliament on capital and operating expenditures.

VII. SUPPLY DAYS

One of the most important principles underlying the business of supply is that Parliament does not grant the Government supply until the opposition has had an opportunity to show why the request should be rejected. When supply was moved off the floor of the House and into committee, supply or “allotted” days — days on which the House debates the business of supply — were established in order to provide that opportunity.

While Government designates which days are to be supply days, the opposition parties choose the topic for debate. Here, the range of choices is considerable; motions may deal with any matter falling within the jurisdiction of the Parliament of Canada. According to the Standing Orders, a maximum of three of these motions may be designated as votable during a given supply period. It is the opposition’s prerogative to choose which motions will come to a vote.

According to our witnesses, supply days have been a disappointment. Dr. Franks, for example, told us that they are useless and do not do what they were intended to do. Mr. Marleau stated that in his experience, one would be “hard pressed to find a single one of those [supply] days when the subject under the rubric of supply focused on the Estimates.” (1:7) To say that supply days have fallen short of expectations, however, does not constitute sufficient argument for their abolition. Dr. Thomas claims that supply days should be retained in order to ensure that the opposition has the opportunity to challenge the Government and to allow it to set a small part of the agenda of Parliament.

While we heartily agree with Dr. Thomas that supply days must be retained, we do not see any solution to the disappointment expressed by our other witnesses. We note, as

well, that although supply days currently fail to focus Parliament's attention on supply, they have evolved to serve other, quite valid, purposes. It is therefore crucial, in our view, that opposition parties be given complete flexibility in determining the topics for debate and the subjects for eventual votes during supply days. It is the opposition's responsibility, and its responsibility alone, to ensure that these opportunities are used wisely: after all, the Government's performance in the House is not the only one that is subject to the judgement of the people of Canada. Lastly, we note that Standing Order 81(13) already indicates that supply days "may be used for the purpose of considering reports from standing committees relating to the consideration of the estimates therein." This is an opportunity that opposition parties may wish to make fuller use of in the future.

VIII. THE ACCOUNTABILITY OF MINISTERS AND DEPUTY MINISTERS

Committees considering the Estimates may call the appropriate Minister, departmental or agency officials, or other interested parties to appear before them as witnesses. To develop a thorough understanding of the Estimates before them, they must, in particular, have the assistance of Ministers and their public servants. Senior public servants and committee members alike, however, have occasionally found it difficult to distinguish between administrative issues — the jurisdiction of the public servant — and policy questions, which are the Ministers' responsibility. As one of our witnesses, Peter Dobell, has written, this often results in situations in which

many officials have responded cautiously to requests for information from MPs which have been addressed to them in committee meetings.⁵⁷

As a result, committee members do not get the information they need. Furthermore, an opportunity for collaboration between them and committee members is frustrated. As Dr. Mallory suggested, committees working with officials in a cooperative, rather than confrontational, manner could produce results that are of benefit to all concerned.

Changes now taking place, coupled with our recommendations, if adopted, should lead to committees' reviewing departments and programmes on a more cyclical basis and thus will intensify contact between public servants and committees. Dr. Thomas suggests that the issue of whether deputy ministers should be held directly and personally accountable for the economy, efficiency and effectiveness of programme operations will then come increasingly to the fore. According to the Honourable Maurice McTigue, in New Zealand, where many of the elements of this approach are already in place, this issue does arise.

Though, as Dr. Thomas argues, it is not always easy to make neat distinctions between administration and policy, we agree that there must be some guidance provided

⁵⁷ Peter Dobell, "Parliament and the Estimates," *Parliamentary Government*, No. 45, January 1994, p. 4.

for Members and public servants alike when the latter appear before committees. Such guidelines would clear up any ambiguities surrounding the kinds of issues that committees can explore with senior departmental officials and pave the way to a constructive relationship. We therefore recommend:

That Treasury Board Secretariat develop a set of guidelines to be used by senior public servants when appearing before standing committees of the House of Commons with regard to the Estimates, and departmental plans and performance reports, and that those guidelines be made available to committee members.

Furthermore, because we believe that it is essential that the needs of Members be taken into account when these guidelines are drawn up, we recommend:

That, as part of the process of drafting a set of guidelines for senior public servants appearing before committees to discuss Estimates, plans and performance reports, Treasury Board Secretariat consult with Members of Parliament.

We also recommend:

That when the guidelines for senior public servants have been developed, they be submitted to the Standing Committee on the Estimates for study and endorsement.

IX. THE CONFIDENCE CONVENTION AND THE BUSINESS OF SUPPLY

A defining feature of our parliamentary system is that the executive, or Cabinet, that forms Government is a part of, and responsible to — rather than separate from — the elected legislature. In this respect, Government can be said to emerge from the House of Commons. In order to attain and maintain its status, it must enjoy the support of a majority of Members sitting in the House. If this support cannot be sustained in crucial areas of policy, then the Government cannot continue in office. Not written into any statute or Standing Order of the House, this is commonly known as the “confidence convention.”

If the House were composed of non-aligned individual Members whose support for the executive was based purely on its performance and had to be regularly confirmed, this arrangement might lend itself to parliamentary supremacy in terms of the control of expenditure. In the nineteenth century, however, an expanding franchise and the increasingly important role of competitive elections in forming governments prompted the emergence of disciplined political parties. This produced a situation in which majority Governments can, through the exercise of party discipline, dominate Parliament.

Many see the combination of the confidence convention and strong party discipline as a principal reason for the weak scrutiny of Government expenditure currently exercised by the Canadian House of Commons. For example, in his 1993 report to the House of Commons, the Auditor General stated:

One major reason for ... [the] apparent lack of interest [in the Estimates] lies in the impact of the confidence convention, which, as currently interpreted, makes any motion to change a vote in the Estimates a potential test of the House's confidence in the government.⁵⁸

This observation was echoed by Dr. Thomas, who wrote that “because changes to the Estimates ... were regarded as votes of no confidence, parliamentary influence on the broad patterns and details of spending has been minimal.”

Although none of our witnesses disputed the notion that the confidence convention is a powerful influence on a majority Government's ability to have its Estimates adopted without significant alteration, no one proposed that the *status quo* be fundamentally changed. The Clerk of the House stated that it was up to Government to set the terms under which confidence would be tested. He added that “the issue of confidence is not one of parliamentary procedure.” (280995:935) Mr. Claude-André Lachance was even more blunt, arguing:

Confidence is in the eye of the beholder. It's not constitutional. It's not even a procedural matter except in a very narrow sense. Confidence is not a matter of the rules of the House. Confidence is a matter of party discipline and that's a political issue, not a procedural issue. (231195:1000)

Although we recognize that the application of the confidence convention puts real constraints on the ability of the House to oversee the supply process, we do not believe that those constraints are insurmountable. Furthermore, we see no way that the confidence convention can be eliminated from this aspect of the work of Parliament without fundamentally changing our system of government. We agree with witnesses who argued that budgetary and expenditure policy constitute the very core of a Government's policy agenda: if this aspect of policy fails to win Parliament's approval, clearly Government has lost the confidence of the House and must resign. As Mr. Robert Marleau, the Clerk of the House, told us:

If it's the financial programme of the Government for the fiscal year that is before the House and it fails, it's very hard for the Government to argue that [it can continue in office]. In that relationship where the Crown recommends and the House approves it's pretty obvious and politically you could not survive that situation. (280995:1010)

⁵⁸ The Auditor General's Annual Report to the House of Commons, 1993, paragraph 1.22, p. 19.

The Honourable Maurice McTigue indicated that in New Zealand, whose Parliament operates on principles similar to our own, votes on budget matters are also considered to be confidence issues:

In a Westminster system, it's really built around whether or not the Parliament has confidence in the Government being able to govern. An integral part of that is the authority to spend. If you take that authority away from the Government then you are really saying that no longer does Parliament have confidence in the Government and its proposals. So it's always a very serious issue that you're going to materially change policy that a Government has brought down inside a budget. (300596:1025)

Furthermore, in our view, it is absolutely essential that the voting of supply be considered a matter of confidence if Parliament's supremacy is to mean anything at all. This point was made forcefully by the late Dr. Eugene Forsey, who wrote that the resignation of a Government following a defeat on supply represented "the inexorable rule of our constitution" because

unless denial of supply by Parliament forces resignation or dissolution, Parliament has no means of enforcing its control of the Executive Government [Cabinet].⁵⁹

Moreover, it is not the confidence convention *per se* that renders the supply process an empty exercise: indeed, this tradition is key to making parliamentary scrutiny meaningful. The difficulty lies instead in the application of confidence within the context of party discipline and majority Government, thus making the outcome of votes on supply are a foregone conclusion. Party discipline is a feature of contemporary responsible government, however, and one that, as witnesses indicated, no change to the rules can alter. Furthermore, as Mr. Dobell pointed out, Governments' use of party discipline to induce their Members to support the Estimates is so "ingrained in the Canadian political culture," that no change is foreseeable, except when minority governments hold office. While a softening of attitude towards the application of discipline and the confidence convention might be desirable in some respects, we agree with witnesses that these are matters for Governments — and we will include parties — to determine.

We also must reiterate that a combination of existing authorities, new instruments for reporting financial information, and new opportunities for committees to influence the future expenditures of departments and agencies, can overcome some of the frustrations that are currently felt. In his testimony, the Auditor General reminded the Subcommittee of this possibility. He told us that, in his opinion:

The proposals by government to modify the expenditure management system, ..., are intended to overcome some of these frustrations [associated with the application of the confidence convention]. (191095:0955)

⁵⁹ Eugene A. Forsey and G.C. Eglington, *The Question of Confidence in Responsible Government*, Ottawa, 1985, p. 36.

We, therefore, conclude that there is good reason to treat the larger issue of a Government's budgetary and expenditure policy as a matter of confidence and argue that this convention must remain solidly in place.

We also believe, however, that some relaxation of the confidence convention as it applies to individual elements of that larger policy is warranted. We, therefore, propose the following measures.

While it would be difficult and unwise to remove the application of the confidence convention from the process of granting supply, it might be possible to relax this convention so as to allow Members an opportunity to reduce certain expenditures. The Government would merely have to announce in advance that it would not consider a defeat of a particular vote to constitute a loss of confidence. To underline this assertion and to satisfy the need to demonstrate continued confidence, the government could follow up such a defeat with a formal vote of confidence. In its final report, the Special Committee on Reform of the House of Commons (the McGrath Committee) observed:

While a defeat on supply is a serious matter, elimination or reduction of an estimate can be accepted. If a government wishes, it can designate a succeeding vote as test of confidence, whether directly or on some procedural or collateral motion.⁶⁰

This approach is not as radical or as innovative as it might seem. Indeed, similar courses of action have been followed by previous Canadian governments without disrupting parliamentary traditions or norms. In 1968, for example, the Government led by the Right Honourable Lester Pearson was narrowly defeated on third reading of an act to amend the *Income Tax Act*. Several days afterward, Mr. Pearson moved a motion stating that the House did not consider that the defeat constituted a vote of non-confidence. Following debate, the motion was adopted. Therefore, were Governments to announce that they would accept defeats on certain elements of supply and follow those defeats with formal votes testing confidence, they would not be breaking new ground but merely affirming what has already happened in practice under similar circumstances.

This approach promises several advantages. Governments would retain the discretion to identify the elements of their expenditure proposals they consider to be crucial and therefore requiring confidence. Confidence would remain, to use Mr. Marleau's expression, "in the eye of the Government." (280995:0945) At the same time, by relaxing confidence with regard to certain items of supply, Governments would free their Members to vote according to their individual judgement. Members thus freed would be in a position to defeat or reduce an item of supply (or retain it) and would thus gain some meaningful influence. Giving Parliamentarians the final say would encourage them to take the supply

⁶⁰ Canada, House of Commons, *Report of the Special Committee on Reform of the House of Commons*, (the McGrath Committee), June 1985, p. 9.

process much more seriously and would produce, we believe, better overall scrutiny of all Estimates and supply measures, as well as improving the confidence of Canadians in the effectiveness of their House of Commons.

There is another approach that might be employed in order to avoid the application of the confidence convention to votes in the House on supply. Essentially, this approach would consist of a Government's acceptance of expenditure reductions recommended by committees before the House votes an appropriation. This could occur in two ways.

We proposed above that Governments adopt the practice of indicating willingness to accept reallocations within votes proposed by standing committees. We add to this a second proposition: that Governments announce that they will consider accepting reductions to certain Estimates made by standing committees—without the presence of a reallocation of an equal amount to another activity. One of our witnesses, Mr. Dobell, touched on this possibility during his testimony. He told us that:

If the committee changes the Estimates and reduces them, it goes to the House. Unless the Government decides to seek to reverse that decision, and that motion is defeated in the House, in effect a committee decision to reduce the estimates has occurred without the question of the confidence in government being raised. (3:13)

The solution, therefore, lies in Governments formally accepting this possibility, thus avoiding the issue of confidence. The benefits of this approach would be substantial. Committees would be given an opportunity to make a significant contribution to the content of the Estimates, while Governments would still retain the discretion to accept or reject the Estimates as amended by committee. In the case of rejection, Governments could present the Estimates in their original form to the House for approval. If, instead, the amendments were accepted by a Government, they could be presented to the House as the Government's own, thus avoiding the possibility that the issue of confidence might arise.

In closing, we wish to emphasize our desire that Government invoke confidence as rarely as possible with respect to supply. As we have indicated frequently throughout our report, it is essential that Members of Parliament be given every opportunity to participate in the supply process in a way that is meaningful. Government, we believe, can do a great deal to accommodate this participation by relaxing the application of confidence in this vital area of Parliament's work. We therefore recommend:

That Government invoke confidence sparingly with respect to supply, and in particular, on allotted days when motions before the House are not directly related to supply and in those instances in which standing committees propose reductions to their Estimates.

X. PARLIAMENTARY ATTITUDES TOWARDS SUPPLY AND EXPENDITURE

In the course of our examination of the business of supply, we heard much about the cultural changes underway in the public service that involve shifts in attitudes regarding what departments do, how they do it, and who is to assume responsibility. The effort involves what many refer to as a “cultural change” in the public service and is not characterized by simplicity or ease. From the evidence we have seen, however, progress is being made.

We believe that the House and its Members need to embark on a cultural change of their own with regards to the Estimates and Supply processes. As we have remarked frequently throughout our report, barriers to more effective and meaningful participation in this vital aspect of the work of Parliament are coming down. The only one that remains — and it is a substantial one — is a set of parliamentary attitudes towards supply that have accumulated over many years. This barrier too must come down if the other reforms are to have any impact at all.

When he appeared before us, New Zealand’s High Commissioner was invited to state his criteria for good debate on the Estimates. Mr. McTigue responded that

the debate [must] be on the substance rather than the frivolities and we have too much that’s on the frivolities and not enough on the substance. (300596:0955)

The fact that he did not know of a Parliament where substance won out over frivolity, in terms of debates on the Estimates, was of little comfort.

What matters most is that Members of the House, to the fullest extent possible, make use of the mechanisms that are available to assist them in doing their job of holding Government accountable. This approach must also apply to new rules and mechanisms. As the Government House Leader, the Honourable Herb Gray, told the House when he introduced major changes to the Standing Orders on 7 February 1994,

Changing the rules of the House does not alone bring about its revitalization. It is the extent to which the new procedures are used that will make the difference.⁶¹

We thoroughly agree with these comments; throughout this report, we have appealed to Members and committees to make fuller use of existing procedures and new opportunities in order to exercise improved oversight over government expenditures. Even with the current system (as modified by recent amendments) alone — a new approach attitude to supply — would, we are convinced, result in better scrutiny. At a time when public confidence in Parliament is stretched thin, Members of Parliament have an

⁶¹ Canada, House of Commons, *Debates*, 7 February 1994, p. 959.

obligation to demonstrate their faith in it and to prove, through their hard work and dedication, that it can work. Parliament is, to a large extent, what we as Members make of it. This applies equally to the supply process which has been designed by us and by our predecessors to ensure that we can extract accountability from Government. The tools are available; it only remains to use them. As one of our witnesses, Mr. Jean-Pierre Boisclair of the Canadian Comprehensive Auditing Foundation, told us, leadership must come from Parliament if the mechanisms of accountability are going to work.

XI. CONCLUSION

The power to grant or refuse supply is among Parliament's most important mechanisms. Through the judicious use of this authority, Parliament can extract accountability from Governments on behalf of the electorate. Governments are required to make public the broad details of their expenditure plans for the approaching fiscal year. These plans are then subject to parliamentary scrutiny, a process whereby Governments must explain and justify their spending proposals and demonstrate that they are in accordance with legislative authorities granted by Parliament. Parliament must then decide whether or not to approve the appropriations requested.

The authority to grant or refuse supply carries with it a tremendous responsibility. Parliament is the creation of the electorate which endows the institution with its trust. Parliament is thus the guardian of the public interest and the steward of public finances. With the expansion of government activities and the attendant growth of public-sector expenditures, its obligation has intensified. In a difficult economic climate, with the burden of mounting government debt, the resources available have become scarcer and more precious and the decisions about their allocation more challenging and contentious. In these circumstances, Parliament is called upon to resist any erosion of its authority and to exercise that authority to its fullest extent, while ensuring that the mechanisms for doing so are effective.

During the immediate past, however, Parliament has not exercised its authority fully with respect to supply. We have identified two causes. One is located in the rules and structures, which do not facilitate — and sometimes even unintentionally hinder — conscientious scrutiny of proposed expenditure. The second is in the attitude of Parliamentarians, who, discouraged by the disincentives generated by inappropriate rules and structures, concentrate on other matters.

We do not believe that these barriers, formidable as they are, are beyond the power of Parliament and its Members to remove. Parliament is the master of its own rules and internal structures, and can therefore change them if they are not seen to be working. Attitudes, as we have argued above, can also be changed.

It is thus our firm conviction that the suggestions and recommendations in this report will enable Parliament to honour its obligations. At a time when many have expressed

doubts about the efficacy and relevancy of the institution, we are convinced that these steps can help restore public confidence in Parliament. In addition, they will harness the expertise and ability of its Members and allow them to employ their skills to encourage and promote better use of government expenditures. Finally, these changes will enhance Parliament's ability to hold Government accountable and will thus in no small measure contribute to the democratic health of our society. Members of this current Parliament, many of them elected to serve for the first time, arrived determined to effect real change to the way in which the House conducts its business. Our proposals build on existing parliamentary traditions while at the same time allowing Members to fulfil their determination to better serve the interests of citizens, taxpayers, and the country as a whole.

LIST OF RECOMMENDATIONS

The Subcommittee recommends:

A Committee to Monitor and Review the Estimates and Supply Process

That the Standing Orders be amended to create a Standing Committee on the Estimates with a mandate to monitor and review the Estimates and supply process and related matters, and the work of the standing committees on the Estimates referred to them. (p. 28)

That the Standing Committee on the Estimates be specifically empowered to report to the House on the Estimates and supply process on at least an annual basis. (p. 28)

That the Standing Committee on the Estimates be authorized to undertake reviews of certain Estimates, issues involving government-wide expenditure, and proposed expenditures on a programme basis when more than one department or agency is responsible for delivery when desirable, with the agreement, support, and cooperation of the appropriate standing committees. (p. 29)

That upon request, the Standing Committee on the Estimates provide advice, support, and information to standing committees engaged in the review of the Estimates. (p. 29)

That standing committees, when reporting on the Estimates, report to the House any concerns they may have regarding the format of the Estimates or the Estimates process, and any such reports to be deemed permanently referred to the Estimates Committee. (p. 30)

That the Estimates Committee be authorized to undertake periodic reviews of the mechanisms used by Crown corporations to report to Parliament and the adequacy of the means by which they receive appropriations from Parliament. (p. 31)

That the Estimates Committee be authorized to undertake, with the agreement, cooperation and participation of the appropriate standing committees, periodic reviews of the role, mandate, expenditures, and

expenditure regimes, either collectively or individually, of Crown corporations within the structure of the Canadian federal government. (p. 32)

That the Estimates Committee coordinate its activities with the Standing Committee on Finance and the Standing Committee on Public Accounts and, that from time to time, and when appropriate, it sit jointly with either or both of these committees to examine such broad issues as government-wide expenditure and revenue generation. (p. 33)

That the Standing Committee on the Estimates be given a permanent mandate to televise its proceedings. (p. 35)

That the Estimates Committee be provided with a small, permanent, dedicated research staff. (p. 35)

That the mandate, objectives, and effectiveness of the Standing Committee on the Estimates be subject to review no later than two supply periods after the Committee's inception. (p. 37)

Committee Membership

That if or when some rotation of committee membership must take place, the need to maintain a workable level of expertise on committees be taken into account. (p. 39)

That every effort be made to avoid the practice of substituting members on committees while committees are engaged in the study of the Estimates. (p. 39)

New Tools: The Ability to Reallocate Funds

That standing committees studying the Estimates be permitted to report to the House proposing the reallocation of up to a maximum of 5 percent within each of the Estimates referred to them. (p. 42)

That standing committees, when they propose the reallocation of funds, justify their proposals with evidence that is clear and supportable. (p. 42)

That the Standing Orders be amended in order to give Government the option of bringing in a modified Royal Recommendation to cover a reallocation proposed by a standing committee. (p. 42)

That when Government rejects or varies committee proposals that funds be reallocated, it table the reasons no later than two parliamentary sitting days before the last allotted day of the supply period in question. (p. 42)

That changes to the Standing Orders permitting standing committees to propose reallocations be subject to review on the expiry of two supply periods. (p. 43)

The Ability to Consider Plans and Performance Separately

That standing committees make full use of information on departmental plans and performance in conjunction with their study of the Estimates. (p. 45)

That reports on departmental performance be tabled in the House for automatic referral to the appropriate standing committees no later than 1 October. (p. 45)

The Ability to Consider Alternative Directions

That when they present their annual plans documents, departments and agencies inform committees of alternative directions, including forecasts of the challenges that departments and agencies expect to confront in the future, beyond the upcoming fiscal year for consideration. (p. 47)

That committees be encouraged to put forward alternative future directions for consideration, both during meetings with departmental officials and in their reports on departmental plans. (p. 47)

The Ability to Assess New programme Proposals

That the evaluation frameworks for all new programmes be provided to standing committees, either in the Part IIIs of the Estimates, or in the information supplied when legislation initiating new programmes is being reviewed. (p. 48)

That performance documents include status reports on ongoing evaluations conducted on new and existing programmes, including those involving statutory expenditure, as well as reports on evaluations that have been completed. These reports should include references to the progress of the evaluation process itself. (p. 48)

Long-Term Review of Existing Programmes

That standing committees be given the explicit authority to undertake cyclical reviews of, and reports on, broad areas of existing programmes and programme spending. (p. 49)

New Incentives: Consideration of Committee Reports on Plans and Performance

That Standing Order 83.1 be amended by adding a sub-section to the effect that if the Standing Committee on Finance decides to hold a pre-Budget consultation, it take into account the reports of standing committees on departmental plans as part of this process. (p. 52)

That, as part of its pre-Budget consultations, the Standing Committee on Finance give priority to inviting chairs of standing committees, and the chair of the new Standing Committee on the Estimates in particular, to appear before it as witnesses to present views contained in committee reports on departmental plans. (p. 52)

That the Minister of Finance include a response to standing committee reports on departmental plans in the supporting documents that accompany the Budget. (p. 52)

That as part of their plans and performance documents, departments and agencies regularly include a reference to previous committee reports on past plans and performance, or to any committee report to Parliament, with specific attention devoted to steps taken in response to the views of Members of Parliament as expressed in standing committees. (p. 52)

A Higher Profile for Review of the Estimates

That when standing committees review the Estimates, they endeavour to hold at least one meeting in a room with television facilities. (p. 54)

That when standing committees review the Estimates and departmental plans, they should endeavour to invite interested groups or members of the public to either appear before them as witnesses or to present them with submissions outlining their views on departmental estimates, plans, and performance. (p. 54)

Improved Support for Committees and Members

That departments and agencies include in their plans and performance documents specific references to outstanding issues contained in the

reports and audits of their activities conducted by the Auditor General of Canada. These references should include a list of the recommendations made by the Auditor General, a list of recommendations made by the Standing Committee on Public Accounts (when appropriate), and a brief but detailed discussion of the actions taken in response as well as the results achieved as a consequence. (p. 60)

That Treasury Board Secretariat prepare, in consultation with Members of Parliament and chairs of standing committees, a concise, comprehensive information package on the Estimates and supply process and government financial management generally for the use of Members. (p. 61)

That all documents providing financial information to Parliament, including Part IIIs of the Estimates and the proposed plans and performance documents, include a concise introductory statement on their content and use. (p. 61)

The Scope of Parliamentary Financial Review: Statutory Expenditures

That the Government establish a schedule for the review, preferably over the next ten years, of all existing underlying statutes that affect the size of statutory expenditures. (p. 63)

That the Government, in accordance with the schedule that has been established, submit the statutes underlying statutory expenditure to the appropriate standing committees for review and report back to the House of Commons. (p. 63)

That the Estimates Committee coordinate and support the review by standing committees of the underlying statutes that support statutory expenditures, that it review the reports produced, and report its own conclusions. (p. 63)

That the Government take all possible measures to improve the quality of programme evaluations conducted in areas involving major statutory expenditure and to ensure that these evaluations are provided in a timely manner to committees reviewing statutory programmes. In particular, evaluations must articulate the public policy objectives, address the question of whether or not these objectives are being met, whether the programme is being efficiently managed, and whether there are alternative means of meeting the same policy objectives. (p. 64)

That all legislation for new statutory programmes contain a provision for parliamentary review at a minimum of five years following their introduction and on a cyclical basis thereafter. (p. 65)

Tax Expenditures

That there be a requirement written into statute that the Department of Finance prepare a report on tax expenditures for each fiscal year and that this report be laid before the House of Commons by the Minister of Finance on or before 31 December following the end of that fiscal year. (p. 66)

That the annual information on tax expenditures be provided in a format that lends itself to use by standing committees in their examination of the Estimates and should include specific references to the nature and amounts of these expenditures and an articulation of their public policy goals. (p. 66)

That there be a thorough review based on a schedule established by Government, and conducted on a periodic basis thereafter, of all tax expenditures focusing on whether they are meeting the public policy objectives that have been established for them, on whether they are being efficiently managed, and whether there are alternative means of meeting these policy objectives. (p. 66)

Loan Guarantees

That those departments and agencies authorized to provide loan guarantees include, in their Estimates, summary information on the status of all their outstanding loan guarantees, the potential liabilities they represent, explicit statements of the policy goals such loans are meant to achieve, and whether these are alternative means of meeting these policy objectives. (p. 67)

Net vs Gross Amounts

That the Estimates Committee review the practice of vote-netting within the context of the Parliamentary financial control framework on an urgent basis and that this issue be resolved prior to the tabling of the Estimates for fiscal year 1999-2000. (p. 69)

That when trends indicate that revenues credited to departmental votes will either exceed or fall below forecasts, this information, together with

explanations, be provided to Parliament in the Supplementary Estimates tabled during the supply period ending March 26. (p. 70)

That departmental revenues continue to be listed, along with their sources, in the Estimates documents. (p. 70)

The Vote Structure and Information on Capital and Operating Expenditures

That Treasury Board Secretariat report the implications and any possible recommendations of its study on the vote and control structure to the new Standing Committee on the Estimates prior to any changes being made. (p. 71)

That the Estimates Committee examine the information supplied to Parliament on capital and operating expenditures. (p. 71)

The Accountability of Ministers and Deputy Ministers

That Treasury Board Secretariat develop a set of guidelines to be used by senior public servants when appearing before standing committees of the House of Commons with regard to the Estimates, and departmental plans and performance reports, and that those guidelines be made available to committee members. (p. 73)

That, as part of the process of drafting a set of guidelines for senior public servants appearing before committees to discuss Estimates, plans and performance reports, Treasury Board Secretariat consult with Members of Parliament. (p. 73)

That when the guidelines for senior public servants have been developed, they be submitted to the Standing Committee on the Estimates for study and endorsement. (p. 73)

The Confidence Convention and the Business of Supply

That Government invoke confidence sparingly with respect to Supply, and in particular, on allotted days when motions before the House are not directly related to supply and in those instances in which standing committees propose reductions to their Estimates. (p. 77)

APPENDIX I

List of Witnesses

35th Parliament / 1st Session 1995

Associations and Individuals	Meeting	Date
House of Commons Robert Marleau, Clerk of the House	1	September 28, 1995
Parliamentary Working Group on Expenditure Management Information Ron Duhamel, M.P.	2	October 5, 1995
Treasury Board Thomas C. Hopwood, Director, Reform of the Estimates David W. Miller, Assistant Secretary, Expenditure Management Sector, Program Branch		
As individual The Honourable John B. Stewart, Senator and Author	3	October 19, 1995
Office of the Auditor General of Canada Maria Barrados, Assistant Auditor General, Audit Operations Denis Desautels, Auditor General of Canada Jeff Greenberg, Principal, Audit Operations		
Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade Peter C. Dobell, Director		
Co-Authors of the Huntington-Lachance Report The Honourable A.R. Huntington, P.C. Claude-André Lachance	6	November 23, 1995
House of Commons Bill Blaikie, M.P.		
Office of the Auditor General of Canada Ron Thompson, Assistant Auditor General, Audit Operations	7	November 27, 1995
Treasury Board Thomas C. Hopwood, Director, Reform of the Estimates David W. Miller, Assistant Secretary, Expenditure Management Sector, Program Branch		

Associations and Individuals	Meeting	Date
As individual Dr. J.R. Mallory, Author of "The Structure of Canadian Government"	8	November 30, 1995
Queen's University Dr. C.E.S. Franks, Professor, Department of Political Studies		
University of Toronto Dr. Evert Lindquist, Associate Professor, Department of Political Science		
Office of the Auditor General of Canada Ron Thompson, Assistant Auditor General	9	December 7, 1995
Parliamentary Working Group on Expenditure Management Ron Duhamel, M.P.		
Treasury Board Thomas C. Hopwood, Director, Reform of the Estimates David W. Miller, Assistant Secretary, Expenditure Management Sector, Program Branch		

APPENDIX II

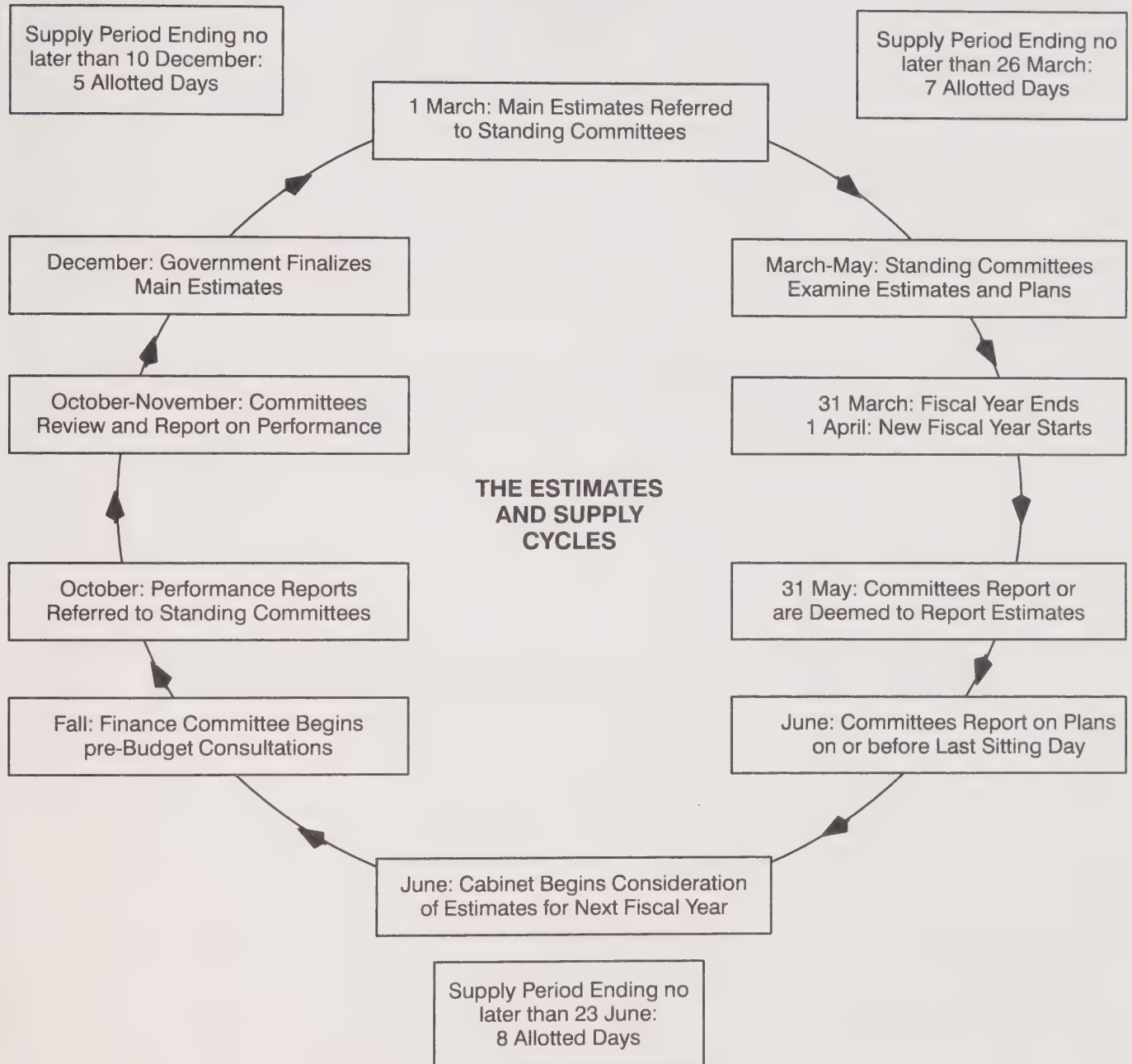
List of Witnesses

35th Parliament / 2nd Session 1996-97

Associations and Individuals	Meeting	Date
As individual	3	May 30, 1996
Hon. Maurice McTigue, High Commissioner of New Zealand		
Improved Reporting to Parliament Project	5	June 11, 1996
Ronald Duhamel, Member of Parliament for St. Boniface and Chairman of the Improved Reporting to Parliament Project		
Treasury Board	5	June 11, 1996
Thomas C. Hopwood, Director, Expenditure Management Sector Program Branch, Reform of the Estimates		
David Miller, Assistant Secretary, Expenditure Management Sector Program Branch		
Canadian Comprehensive Auditing Foundation	6	June 13, 1996
Jean-Pierre Boisclair, Executive Director		
House of Commons	12	February 6, 1997
Robert Marleau, Clerk of the House	13	February 11, 1997
Camille Montpetit, Clerk Assistant (Procedural Services)		

APPENDIX III

The Estimates and Supply Cycles





Chambre des communes

L'ÉTUDE DES CRÉDITS : BOUCLER LA BOUCLE DU CONTRÔLE

Préparée pour le Sous-comité sur l'étude des crédits

Troisième rapport

Avril 1997

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE	1
I. INTRODUCTION	2
A. <i>Principes ayant orienté notre travail</i>	2
B. <i>Glossaire</i>	6
II. ORIGINE ET ÉVOLUTION DE L'ÉTUDE DES CRÉDITS	8
A. <i>Historique</i>	9
B. <i>Confédération</i>	11
C. <i>Modifications de la procédure avant 1968</i>	15
D. <i>Modifications de 1968</i>	17
E. <i>Modifications de la procédure après 1968</i>	19
III. RENOUVELER LA PROCÉDURE : NÉCESSITÉ ET POSSIBILITÉ	21
A. <i>Critique des procédures actuelles</i>	21
1. <i>Étude parlementaire antérieure</i>	22
2. <i>Commentaires de nos témoins</i>	23
3. <i>Réactions des députés actuels</i>	23
B. <i>Modification du système de gestion des dépenses du gouvernement</i>	24
C. <i>Le Projet d'amélioration des rapports au Parlement</i>	24
D. <i>Modification du Règlement</i>	25
E. <i>Les besoins et les attentes des Canadiens</i>	25
IV. BOUCLER LA BOUCLE : UNE NOUVELLE PROCÉDURE D'ÉTUDE DES CRÉDITS	26
A. <i>Le rôle des comités permanents</i>	26
1. <i>De nouvelles structures</i>	27
a. <i>Un comité chargé de surveiller et de revoir les prévisions budgétaires et les crédits</i>	27
b. <i>Le rapport entre un comité du Budget des dépenses et les autres comités permanents</i>	31
c. <i>Les sociétés d'État</i>	33

d.	Ensemble des dépenses fédérales : la vue à quarante mille pieds de hauteur	35
e.	Télédiffusion des séances de comité	38
f.	Ressources en personnel	38
g.	Évaluation du mandat et des résultats du comité proposé	38
h.	Coûts de base associés à la création d'un comité du Budget des dépenses	40
i.	Composition des comités	42
2.	Nouveaux outils	43
a.	L'aptitude à réaffecter des fonds	43
b.	La possibilité d'examiner les plans de dépenses et le rendement isolément	47
c.	L'aptitude à envisager des orientations nouvelles	49
d.	La capacité d'évaluer les nouveaux programmes proposés	51
e.	Examen à long terme des programmes courants	52
f.	Échéances de production des plans ministériels	53
g.	Dépôt des rapports sur le Budget des dépenses principal	54
3.	Incitatifs nouveaux	55
a.	Étude des rapports des comités sur les plans et le rendement	55
b.	Donner plus de relief à l'étude du Budget des dépenses	57
4.	Approches nouvelles	58
a.	Rapports sur les plans des ministères et leurs rapports de rendement	59
b.	Lier la politique et les dépenses	59
c.	Connaître et appliquer les règles	60
d.	Rapports minoritaires plus fréquents	61
e.	Adopter des méthodes utilisées par d'autres comités	62
f.	Considérer le Budget des dépenses comme la fin du processus ..	62
V.	MEILLEUR APPUI AUX COMITÉS ET AUX DÉPUTÉS	63
A.	<i>Rôle du Bureau du vérificateur général</i>	<i>63</i>
B.	<i>Information concernant le Budget des dépenses et l'étude des crédits ...</i>	<i>65</i>
VI.	LA PORTÉE DE L'EXAMEN DES FINANCES PARLEMENTAIRES	66
A.	<i>Dépenses législatives</i>	<i>67</i>
B.	<i>Dépenses fiscales</i>	<i>70</i>
C.	<i>Garanties de prêts</i>	<i>72</i>
D.	<i>Montants nets ou bruts?</i>	<i>73</i>
E.	<i>La structure des crédits et l'information sur les dépenses d'immobilisation et de fonctionnement</i>	<i>75</i>

VII. JOURS DES CRÉDITS	76
VIII. LA RESPONSABILITÉ DES MINISTRES ET DES SOUS-MINISTRES	77
IX. LE PRINCIPE DE LA CONFIANCE ET L'ÉTUDE DES CRÉDITS	79
X. ATTITUDES PARLEMENTAIRES À L'ÉGARD DES CRÉDITS ET DES DÉPENSES	84
XI. CONCLUSION	85
LISTE DES RECOMMANDATIONS	87
ANNEXE I (Liste des témoins, 35^e législature, 1^{re} session 1995)	95
ANNEXE II (Liste des témoins, 35^e législature, 2^e session 1995)	97
ANNEXE III (Cycle de l'étude du Budget des dépenses et des crédits	99

L'ÉTUDE DES CRÉDITS : BOUCLER LA BOUCLE DU CONTRÔLE

Le Sous-comité sur l'étude des crédits a l'honneur de présenter son

TROISIÈME RAPPORT

PRÉFACE

Le 7 juin 1995, la Chambre des communes a adopté la motion suivante :

Que le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre reçoive instruction d'entreprendre un examen complet de l'étude des crédits, en accordant une attention particulière à la réforme du Budget des dépenses ainsi qu'aux processus et mécanismes utilisés par la Chambre et ses comités pour l'étudier et se prononcer⁶².

Conformément à ces directives, le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre (le Comité) a formé un Sous-comité sur l'étude des crédits (le Sous-comité). Aux termes de l'ordre de renvoi de la Chambre des communes daté du 7 juin 1995 et à la décision du Comité du 22 juin 1995, le Sous-comité a commencé à entendre des témoins le 28 septembre 1995. Le lecteur trouvera une liste des témoins à l'Annexe I du présent rapport.

Fidèle aux directives, le Sous-comité a d'abord publié deux rapports. Dans le premier, présenté au Comité le 5 décembre 1995, il affirmait ne pas s'opposer, à ce moment-là, à la modification du crédit pour dépenses de fonctionnement proposée par le Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Sous-comité a présenté son deuxième rapport au Comité le 12 décembre 1995. Il y donnait son appui conditionnel au dépôt par six ministères de documents révisés de la partie III, selon une formule de mise à l'essai pour l'exercice 1996-1997.

À la prorogation du Parlement en février 1996, le Sous-comité a cessé d'exister. Le 16 avril 1996, le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre a adopté une motion portant création d'un nouveau Sous-comité sur l'étude des crédits, qui a reçu des instructions identiques à celles de son prédécesseur. De plus, les témoignages en cours à ce moment-là étaient réputés avoir été recueillis par le Sous-comité et le Comité pendant cette deuxième session. Le lecteur trouvera une liste des témoins entendus par le Sous-comité au cours de la deuxième session à l'Annexe II du présent rapport.

⁶² Extrait des *Journaux* de la Chambre des communes, 7 juin 1995.

Le Sous-comité a présenté deux autres rapports le 18 juin 1996. Le premier appuyait la proposition du Secrétariat du Conseil du Trésor selon laquelle 16 ministères devraient produire des rapports de rendement visant à évaluer la mesure dans laquelle ils se sont acquittés de leurs obligations pendant l'exercice en cours. Ces rapports, qui doivent être déposés à l'automne, sont produits à titre d'essai; ils doivent compléter les sections des documents sur le Budget des dépenses qui ont trait aux priorités et aux plans des ministères. On espère que ces rapports permettront aux comités permanents d'évaluer les Budgets des dépenses subséquents des ministères en fonction de leur rendement immédiatement antérieur. Dans ce premier rapport, le Sous-comité souscrivait aussi à la proposition du Conseil du Trésor visant à faire l'essai de «mises à jour en cours d'année», c'est-à-dire de documents destinés à compléter les Budgets des dépenses supplémentaires. Le deuxième rapport exposait les principes sur lesquels le Sous-comité avait axé son travail et établissait des directives générales quant au présent rapport final.

Avant d'aller plus loin, nous souhaitons remercier nos prédécesseurs d'avoir consacré autant de temps et de réflexion à rechercher la manière dont le Parlement étudie et accorde les crédits. Les lacunes du processus actuel sont connues depuis longtemps; certains des conseils les plus intéressants que nous ayons reçus, provenaient de personnes rompues aux affaires parlementaires, qui avaient constaté depuis un certain temps la nécessité d'améliorer les marches à suivre. Si nos propositions sont adoptées, ce sera en partie grâce aux deux avantages suivants que nous avons sur nos prédécesseurs : tout d'abord, comme nous le préciserons plus bas, la situation actuelle est propice au changement. Ensuite, leur sagesse et leur expérience nous sont un apport inestimable.

Nous souhaitons également remercier nos collègues de la législature en cours qui ont pris le temps, malgré leurs horaires contraignants, de nous aider dans notre tâche. Un certain nombre de présidents de comité nous ont rencontrés pour nous faire part de leurs opinions sur le processus d'étude des crédits et pour nous suggérer des améliorations. Leur aide s'est révélée particulièrement précieuse au moment d'établir les conclusions et recommandations du présent rapport. Enfin, nous souhaitons remercier les députés qui ont répondu à un questionnaire envoyé par le Sous-comité. Leurs réponses se sont également révélées des plus utiles et ont été intégrées dans nombre des observations et recommandations du présent rapport.

I. INTRODUCTION

A. *Principes ayant orienté notre travail*

La procédure établie aux fins de l'étude des crédits à la Chambre des communes vise essentiellement deux fins. D'une part, pour poursuivre ses activités, l'administration publique doit avoir une quelconque garantie que ses demandes de fonds obtiendront une réponse avant certaines dates fixes. D'autre part, le Parlement doit disposer de

suffisamment de temps pour examiner ces demandes avant d'y consentir. Le premier objectif répond à la nécessité d'assurer à l'administration publique un fonctionnement efficace et sans heurts, tandis que le deuxième est subordonné à l'obligation de rendre compte, laquelle est un principe central de la démocratie parlementaire.

Tout au long de son examen de l'étude des crédits, le Sous-comité a constamment gardé à l'esprit ces deux objectifs, de même que les principes dont ils découlent, et l'équilibre à atteindre entre les deux. De l'avis du Sous-comité, l'un de ces deux ensembles de principes et d'objectifs, en l'occurrence celui ayant trait à l'obligation de rendre compte, revêt une importance supérieure à l'autre. Hélas, ce principe est celui qui est le moins bien servi par les dispositions actuelles.

L'un de nos témoins, l'honorable sénateur John B. Stewart, l'a d'ailleurs confirmé lorsqu'il a déclaré devant le Sous-comité que l'adoption de l'actuelle procédure d'examen des crédits était surtout motivée par la volonté d'améliorer le fonctionnement de la Chambre des communes et non par celle d'assurer un meilleur examen des dépenses proposées par le gouvernement. (191095:1130) Un autre témoin, M. Peter Dobell, directeur du Centre parlementaire, a affirmé au Sous-comité que les opérations à l'origine de l'établissement de la procédure actuelle avaient toutes fait long feu à l'exception d'une seule — la possibilité pour le gouvernement d'obtenir l'approbation des crédits à date fixe. (191095:1055)

Notre système de gouvernement démocratique paie un lourd tribut pour cette amélioration de l'efficacité. En un sens, il est rassurant de savoir que l'appareil du gouvernement et la vaste gamme de services offerts par celui-ci peuvent continuer à fonctionner sans interruption. Par contre, il est pour le moins très préoccupant de voir que les importantes sommes dépensées par le gouvernement sont assujetties à un examen parlementaire qu'il faut bien qualifier de superficiel. Les Canadiens méritent beaucoup mieux de la part de leur Parlement.

Obliger l'administration publique à rendre des comptes est l'une des principales fonctions du Parlement dans notre régime démocratique. L'étude des crédits — c'est-à-dire le mécanisme par lequel le Parlement examine les prévisions de dépenses des ministères avant de les approuver ou de les rejeter — est un des principaux moyens dont dispose le Parlement pour s'acquitter de cette tâche. Ce n'est en effet qu'après un examen public méticuleux des montants que le gouvernement prévoit dépenser et des fins auxquelles il entend affecter cet argent que des jugements éclairés peuvent être ensuite portés quant à la pertinence, la réalisation et la valeur de ces fins.

Que le Parlement puisse exercer un contrôle sur les dépenses gouvernementales ne signifie pas qu'il doive être le principal artisan de l'élaboration des politiques des dépenses, puisque ce rôle revient à juste titre au gouvernement. Nous faisons plutôt référence ici à la capacité d'influer sur «le volume et la structure» des dépenses

gouvernementales⁶³. Comme l'ont écrit certains spécialistes des questions parlementaires au sujet du rôle global de l'institution, le contrôle parlementaire signifie l'influence et non le pouvoir direct, la consultation et non la direction, la critique et non l'obstruction, l'examen et non l'intervention et la divulgation et non le secret⁶⁴. Le Sous-comité a donc été renversé d'apprendre de la bouche d'un témoin que le Parlement du Canada était «une des assemblées législatives qui a le moins d'influence sur les dépenses». (191095:1030) Un autre témoin a rappelé au Sous-comité que le Parlement n'était que l'un des intervenants dans le grand cycle des mesures de contrôle touchant les activités financières du gouvernement. L'un de nos objectifs a donc été, à partir de là, de réaffirmer la position du Parlement à l'intérieur de ce cycle et de redonner une signification à la notion de contrôle parlementaire sur les dépenses.

Tout au long de notre travail, nous avons donc d'abord et avant tout été guidés par le devoir du Parlement d'obliger le gouvernement à rendre compte et de contrôler ses dépenses. Plus précisément, nous avons essayé de voir comment il lui était possible de mieux respecter ses obligations en améliorant le mécanisme d'étude des crédits. Les autres objectifs que nous espérions atteindre découlaient de ce but. Nous avons donc cherché des façons de favoriser une plus grande participation des députés à l'étude des crédits, en particulier au moment de l'examen du Budget des dépenses. Ainsi avons-nous envisagé la possibilité d'accroître le pouvoir, les incitations et l'appui qui sont donnés aux comités pour leur permettre de procéder à l'étude des dépenses. Nous nous sommes également penchés sur la vaste gamme de renseignements financiers présentés au Parlement : à notre avis, leur portée doit être accrue de façon à ce que toute l'étendue des activités financières du gouvernement puisse être connue et examinée.

Nous sommes aussi profondément conscients — comme bon nombre de Canadiens — du contexte financier difficile dans lequel le gouvernement doit évoluer de nos jours. Cette situation l'oblige à faire des choix difficiles au moment d'affecter ses rares ressources. Pour que ces choix se fassent de façon intelligente et fructueuse, il faut un processus de décision qui favorise la participation plutôt que l'exclusion et qui offre la possibilité d'en arriver à un consensus au sujet des choix à effectuer. Il faut aussi une plus grande transparence, afin que les citoyens soient informés des décisions concernant les dépenses qui sont prises en leur nom — et dans certains cas qu'ils y participent plus directement.

L'un des principaux rôles du Parlement est de légitimer les politiques gouvernementales. C'est là pour nous une raison de plus d'insister sur l'augmentation du rôle des députés dans le processus d'examen des crédits. Comme nous l'a fait remarquer

⁶³ Michael Ryle, «Supply and Other Financial Procedure», sous la direction de S.A. Walkland, *The House of Commons in the Twentieth Century*, Oxford University Press, Oxford, 1979, p. 343.

⁶⁴ Groupe d'étude des questions parlementaires (Royaume-Uni) cité dans *Ibid.*, p. 343.

un témoin, les députés possèdent un bagage de compétences et d'expérience : on a intérêt à faire valoir ces précieux actifs si l'on veut améliorer la santé financière de notre pays. En outre, les députés assurent un lien crucial entre le gouvernement fédéral et le public envers lequel ils sont responsables de veiller à la meilleure utilisation possible des ressources. Selon le Sous-comité, si l'on donnait aux députés des possibilités, des incitations et des appuis plus grands pour leur travail d'étude des crédits, les rapports qu'ils entretiennent avec les gens qu'ils servent seraient meilleurs. Cela ne pourrait que rehausser le Parlement aux yeux de l'opinion et renforcer la légitimité des lois et des politiques qui émanent de lui.

Selon certains témoins, les ministères et les fonctionnaires considèrent souvent la comparution devant un comité pour discuter du Budget des dépenses comme une épreuve. Parfois, les députés ne semblent pas être conscients des efforts déployés par les ministères pour assurer leurs services malgré les compressions, ou encore de la difficulté des décisions à prendre au moment de fixer les plans et priorités. Leur incompréhension des objectifs et programmes des ministères ne fait qu'aggraver le problème. Le Sous-comité pense qu'il est possible d'améliorer cette situation, et même de l'améliorer considérablement. Les changements déjà amorcés, ainsi que les mesures que nous recommandons, si elles sont retenues, permettront aux députés de s'appuyer sur leurs compétences et de participer de manière pleine et entière au processus de planification et de gestion des dépenses. En conséquence, les ministères entendront les comités leur faire des commentaires qui ne seront pas seulement critiques, mais constructifs.

Étant donné que la portée des problèmes financiers actuels s'étend à long terme, tout comme bon nombre des programmes gouvernementaux, l'examen des plans et des dépenses doit être effectué dans une perspective semblable. Par conséquent, nous avons aussi tenu compte de la nécessité pour les parlementaires d'exercer une influence plus grande sur les dépenses au-delà de l'exercice en cours. Enfin, nous sommes conscients du désir de bon nombre de Canadiens d'être mieux informés au sujet des plans de dépenses du gouvernement fédéral : cette exigence suppose un processus d'examen des crédits qui soit transparent et compréhensible tout en étant efficace et efficient.

Dans notre recherche de moyens pour permettre au Parlement de mieux s'acquitter de son rôle en ce qui concerne l'examen des crédits, nous nous sommes inspirés d'un ensemble de critères établis par le sénateur Stewart en 1977⁶⁵. Selon ces critères, que le Sous-comité a quelque peu modifiés, la procédure relative à l'étude des crédits devrait permettre aux députés :

- **de se faire une idée du fonctionnement des divers ministères, services et organismes et d'obtenir des explications suffisantes sur leurs politiques,**

⁶⁵ Le sénateur John B. Stewart, *The Canadian House of Commons: Procedures and Reform*, McGill-Queen's University Press, Montréal, 1977, p. 114.

leurs objectifs et leurs coûts. De même, les tendances futures susceptibles d'influer sur le mode de fonctionnement des ministères et organismes ainsi que les problèmes susceptibles de survenir doivent être pris en considération. Les députés doivent disposer de toute cette information pour pouvoir tenir les ministères et organismes réellement responsables de leur gestion;

- d'examiner publiquement le fonctionnement et les politiques des ministères et organismes pour voir dans quelle mesure ceux-ci sont conformes à l'information contenue dans le Budget des dépenses;
- de discuter publiquement, de temps à autre, du comportement des ministres et de leurs ministères en ce qui a trait à la formulation, à la mise en oeuvre et à l'administration des politiques;
- de vérifier périodiquement si le gouvernement conserve ou non la confiance de la Chambre;
- d'examiner l'ensemble des dépenses publiques, tant législatives que budgétaires. Les initiatives passées et les programmes permanents devraient faire l'objet d'un examen public périodique afin d'en confirmer la valeur et l'intérêt pour les contribuables;
- de fournir un apport au budget du prochain exercice dès le début du processus budgétaire.

Ces critères peuvent constituer un bon moyen d'évaluer le processus actuel d'examen des crédits et servir de fondement aux changements destinés à le renforcer.

B. Glossaire

L'un des objectifs les plus importants des membres du Sous-comité consiste à faire en sorte que les questions touchant l'étude des crédits soient plus claires et plus faciles à comprendre. Les Canadiens, quelle que soit leur position sociale, ont besoin de savoir ce que leur Parlement et leurs représentants élus font lorsqu'ils examinent les plans de dépenses du gouvernement. Cette compréhension constitue, à notre avis, le fondement même de la reddition des comptes.

Les termes utilisés pour décrire le processus peuvent, si l'on n'y prend garde, semer la confusion. Nous avons donc pensé que le glossaire suivant serait utile⁶⁶, on trouvera également dans la deuxième section du présent rapport une analyse de l'origine et de l'évolution du processus.

Budget : Énoncé budgétaire des politiques financières, économiques et sociales du gouvernement. Habituellement, le budget est présenté une fois l'an, bien qu'il n'existe aucune obligation à cet effet.

Budget des dépenses : Le Budget des dépenses principal est constitué des prévisions de dépenses des ministères. Il est déposé une fois l'an, tandis que le Budget des dépenses supplémentaire est déposé au besoin. L'examen de ces documents est un des principaux éléments de l'étude des crédits.

Budget des dépenses principal : Ensemble de documents comportant une ventilation des dépenses prévues du gouvernement pour le prochain exercice. Étant donné que ces volumes ont une couverture bleue, le Budget des dépenses principal est connu sous le nom de «livre bleu».

Budget des dépenses supplémentaire : Plan de dépenses visant à obtenir des crédits supplémentaires pour faire face à des imprévus ou à une augmentation des dépenses du gouvernement. Au cours d'une année, le gouvernement peut présenter autant de Budgets de dépenses supplémentaires qu'il juge nécessaires.

Crédit : Somme d'argent que le Parlement approuve pour une dépense précise figurant dans les prévisions budgétaires du gouvernement.

Crédits provisoires : Crédits que le Parlement accorde chaque année au gouvernement pour la période du 1^{er} avril au 23 juin afin de couvrir ses dépenses au cours des mois précédant l'adoption du Budget des dépenses principal. La motion concernant les crédits provisoires fait mention de sommes qui sont exprimées en douzièmes (elles correspondent habituellement à trois douzièmes) du montant global du Budget des dépenses principal.

Étude des crédits : Processus par lequel le gouvernement soumet ses prévisions annuelles de dépenses à l'approbation du Parlement. Il comprend l'examen des Budgets des dépenses principal et supplémentaire, des crédits provisoires, des motions portant rétablissement de postes budgétaires, des projets de loi de crédits et des motions proposées aux jours désignés.

Exercice : Période de douze mois, comprise entre le 1^{er} avril et le 31 mars, choisie par le gouvernement à des fins budgétaires et comptables.

Jour des crédits/jour désigné/journée de l'opposition : Jour réservé à l'examen des crédits, au cours duquel le choix de la question à débattre appartient aux partis de l'opposition, sauf pour le dernier jour désigné de la période se terminant le 23 juin. Dans une année, il y a en tout 20 jours désignés répartis en trois périodes. Huit motions au maximum peuvent être mises aux voix, et les délibérations relatives aux autres motions se terminent d'office à l'heure ordinaire de l'ajournement quotidien.

⁶⁶ Ces définitions sont extraites du document intitulé *Vocabulaire des procédures parlementaires*, Chambre des communes, Canada, 1992.

Mesures financières/projet de loi de crédits : Projet de loi d'intérêt public qui entraîne la dépense de deniers publics ou la levée d'impôts. Seul un ministre est habilité à présenter un projet de loi de nature financière à la Chambre.

Motion de crédits : Motion proposée en vertu de l'ordre du jour permanent des crédits, y compris les motions de l'opposition présentées les jours désignés. Les motions de crédits visant l'adoption d'un Budget des dépenses constituent une étape préalable à la présentation des projets de loi de crédits.

Période d'octroi des crédits : Une des trois périodes du calendrier parlementaire réservée à l'examen des crédits. Il y a en tout 20 jours désignés répartis entre ces trois périodes qui se terminent le 10 décembre, le 26 mars et le 23 juin.

Poste : Dans le contexte des travaux des subsides, les énoncés inscrits au Budget des dépenses qui correspondent à la somme requise par le gouvernement pour un programme ou un service donné.

Poste législatif : Poste figurant au Budget des dépenses à titre d'information seulement, car les dépenses qui le composent ont été approuvées de façon permanente par des lois.

Prévisions budgétaires : Plans des dépenses des ministères, qui comportent le Budget des dépenses principal, déposé chaque année, et les budgets supplémentaires, déposés au besoin. L'étude des prévisions budgétaires est un élément important des travaux des subsides.

Projet de loi de crédits : Projet de loi permettant des dépenses du gouvernement et présenté à la Chambre à la suite de l'adoption du Budget des dépenses principal ou supplémentaire ou de crédits provisoires. Seul un ministre peut présenter un projet de loi de crédits.

Règlement : Recueil qui contient les règles écrites permanentes que la Chambre a adoptées afin de régir ses travaux.

II. ORIGINE ET ÉVOLUTION DE L'ÉTUDE DES CRÉDITS

Le processus actuel de l'étude des crédits à la Chambre des communes du Canada s'est développé et a évolué au fil des ans. Ses origines remontent à l'histoire parlementaire de l'Angleterre et plus particulièrement au régime en place en Grande-Bretagne à l'époque de la Confédération, en 1867. Les procédures parlementaires sont demeurées essentiellement inchangées jusqu'en 1968, année où les procédures actuelles ont été adoptées. Depuis, la structure fondamentale est restée la même, sauf quelques modifications mineures.

Le contrôle parlementaire sur les dépenses du gouvernement est un principe fondamental du régime parlementaire. Il incombe au gouvernement de gouverner, mais le Parlement doit voter les fonds qui lui permettent de le faire.

L'étude des crédits fait souvent l'objet de la critique suivante : le processus n'est pas pris au sérieux, il est politisé à outrance, et les députés ne consacrent pas assez de temps et d'attention aux dépenses de fonds publics. Les changements apportés au fil des ans ont semblé être une réponse à ces préoccupations. Par contre, il existe des intérêts divergents chez les députés ministériels et ceux de l'opposition, des objectifs concurrents de contrôle efficace et de prévisibilité, et il ne faut pas oublier que le temps de la Chambre n'est pas illimité. Il faut parvenir à un juste équilibre entre tous ces intérêts et toutes ces préoccupations, mais il n'est pas évident qu'on ne soit pas encore parvenu à ce point d'équilibre.

La présente section s'attachera brièvement à l'étude des crédits à la Chambre des communes du Canada de 1867 à maintenant. On y montrera comment le processus a changé et évolué pour parvenir à son état actuel.

A. Historique

On peut distinguer deux catégories dans la procédure financière du Parlement : l'étude des *crédits*, visant à autoriser les dépenses du gouvernement au titre des divers programmes et services, et l'étude des *voies et moyens*, processus qui permet au gouvernement de percevoir des recettes, habituellement par des impôts, pour assumer ses dépenses.

Les principes qui régissent la procédure financière au Canada trouvent leur source dans le régime parlementaire de Grande-Bretagne et dans l'histoire des relations financières entre la Couronne et le Parlement. Le principe voulant que la Couronne demande des fonds et que le Parlement les accorde est crucial si l'on veut comprendre comment tout le régime des recettes et des dépenses fonctionne.

Dans l'Angleterre médiévale, le roi devait assumer toutes les dépenses publiques au moyen de ses propres revenus. L'appareil gouvernemental prenant de l'importance et la Couronne étant moins à même d'assumer ses dépenses, le souverain a été obligé de demander des fonds en convoquant un conseil pour discuter de l'aide qui pouvait être donnée à la Couronne.

Au cours des XVII^e et XVIII^e siècles, il existait un lien étroit entre la perception et la dépense des deniers publics par la Couronne. Une requête adressée aux Communes afin d'obtenir un montant pour une fin particulière entraînait généralement la demande d'un nouvel impôt ou du renouvellement d'un impôt. La loi qui autorisait l'impôt autorisait également la dépense des recettes ainsi perçues — ou jusqu'à concurrence d'un certain montant — pour une fin spécifique.

Ce lien étroit entre impôt et dépenses s'est maintenu jusque vers la fin du XVIII^e siècle. Conformément à une règle adoptée en 1667, les demandes d'argent présentées par la Couronne et précisant les montants estimatifs destinés à des fins spécifiées étaient étudiées par un comité plénier. Une fois terminée l'étape des crédits, la Chambre, de nouveau constituée en comité plénier, étudiait les «voies et moyens» recommandés pour lever les fonds nécessaires au versement des crédits approuvés. Ainsi, le travail d'un comité — le comité des crédits — entraînait directement l'intervention d'un autre — le comité des voies et moyens. C'est seulement une fois prise la décision de ce dernier qu'un projet de loi, un seul, était déposé pour permettre à la Couronne de percevoir les recettes de la manière approuvée par le Comité des voies et moyens et de dépenser cet argent, en totalité ou en partie, aux fins approuvées par le comité des crédits.

Le lien direct entre des dépenses et des recettes données s'est rompu avec l'apparition, en 1787, du Fonds du revenu consolidé (Trésor). C'est ainsi qu'a été éliminée la nécessité de faire correspondre des dépenses et des recettes spécifiques.

Le comité des crédits a poursuivi son travail d'examen des propositions de la Couronne portant que des montants estimatifs soient dépensés à des fins spécifiques. Ce travail terminé, le comité des voies et moyens examinait le Fonds du revenu consolidé en vue de payer les dépenses approuvées, et c'est ainsi qu'est apparu un nouveau type de projet de loi, un projet visant à *affecter*, sur le Fonds, des montants précis nécessaires à des fins précises. Au même moment, il fallait regarnir le Fonds du revenu consolidé, ce qui se faisait au moyen de projets de loi d'imposition. Deux types distincts de procédures ont vu le jour : l'étude des crédits (subsidés), aboutissant à l'adoption de projets de loi de crédits, et l'étude des voies et moyens, donnant lieu à des projets d'imposition. Il subsistait une étape des voies et moyens entre l'étude des crédits et l'adoption du projet de loi qui en découlait et affectait des crédits sur le Fonds, mais elle était réduite à une simple formalité.

Comme John B. Stewart l'a expliqué, il incombe à la Couronne de gouverner, mais il est évident que le gouvernement ne peut continuer de fournir ses nombreux services s'il ne reçoit pas les ressources nécessaires. Les impôts et les autres recettes sont perçus par le gouvernement et versés au Fonds du revenu consolidé. La Chambre des communes n'est toutefois pas disposée à approuver le retrait ou l'utilisation de ces fonds à moins que la Couronne ne précise les fins pour lesquelles il lui faut des fonds et l'estimation des montants nécessaires. Une fois que la Chambre a convenu que la Couronne peut dépenser des fonds jusqu'à concurrence des limites fixées pour des fins précises, elle adopte un projet de loi de crédits, permettant de réserver une partie du Fonds du revenu consolidé à ces fins. Ce type de projet de loi débloque les crédits, mais il n'oblige pas la Couronne à en dépenser la totalité ni même une partie. En outre, cette affectation est

toujours assortie d'une limite de temps : l'autorisation accordée par la loi expire normalement à la fin de l'exercice⁶⁷.

Le Parlement met de l'argent à la disposition de la Couronne selon deux grandes modalités. Il y a d'abord les lois de crédits, pour maintenir d'année en année l'appareil du gouvernement et les activités de la Couronne. Il y a ensuite des lois établissant des programmes de paiements et qui ne font pas l'objet de votes tous les ans au Parlement. Si une loi habilitante autorise des fonds pour un programme ou une activité, il n'est pas nécessaire de voter des crédits chaque année. De nos jours, le montant exigé relativement aux obligations législatives dépasse largement celui des prévisions budgétaires annuelles.

Voilà l'historique général et la théorie du contrôle parlementaire sur les deniers publics. Comme l'écrit Stewart :

Étant donné la nature très nettement distincte de l'étude des mesures de finances — par lesquelles, en fait sinon dans les formes, le roi facturait les Communes — il était normal que la Chambre des communes se dote d'une procédure spéciale, procédure très différente de l'étude des projets de loi ordinaires, pour traiter les demandes de fonds de la Couronne⁶⁸.

Stewart ajoute, à propos de l'étude annuelle des crédits : «Alors que les autres projets de loi du gouvernement portent sur des modifications de la législation et sont étudiés un à un selon leurs mérites, les crédits concernent la conduite et le maintien du gouvernement lui-même. Ils donnent donc aux députés une possibilité illimitée d'examiner le rendement des ministres dans l'exercice de leurs fonctions aux termes de la common law et des lois⁶⁹.» Il a également été dit que le Parlement n'accordait pas de crédits avant que l'opposition n'ait eu la possibilité de montrer qu'il faudrait les refuser. C'est l'étude des crédits qui donne aux députés la meilleure occasion d'examiner les dépenses, dans la politique budgétaire du gouvernement.

B. Confédération

Lorsque le Canada a vu le jour, en 1867, le nouveau pays devait avoir une constitution semblable en principe à celle du Royaume-Uni. Les aspects essentiels de la relation entre la Couronne et le Parlement ont donc été précisés dans la *Loi constitutionnelle de 1867*, et la Chambre des communes du Canada s'est efforcée de suivre le plus près possible le modèle des Communes britanniques dans ses procédures des voies et moyens et des crédits.

⁶⁷ Voir Stewart, p. 109.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 97-98.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 113.

L'essentiel des modalités de l'étude des mesures financières avait déjà été adopté dans les provinces du Canada avant la Confédération, et elles ont ensuite été reprises par le Parlement du Canada à l'époque de la Confédération. La *Loi constitutionnelle de 1867* a créé le Fonds du revenu consolidé; elle disposait que, sous réserve de certains paiements, le Fonds du revenu consolidé devait être «approprié [par le Parlement du Canada] au service public». Elle disposait en outre que la Chambre des communes, et non le Sénat, devait avoir la primauté en matière financière. L'article 53 dit en effet : «tout bill ayant pour but l'appropriation d'une portion quelconque du revenu public, ou la création de taxes ou d'impôts, devra originer dans la Chambre des communes». La règle des Communes britanniques concernant l'initiative financière de la Couronne a également été consacrée par la Constitution : «Il n'est pas loisible à la Chambre des communes d'adopter un crédit, une résolution, une adresse ou un projet de loi portant affectation d'une partie quelconque des recettes publiques ou de recettes provenant d'une taxe ou d'un impôt à une fin qui n'a pas d'abord été recommandée à la Chambre par message du gouverneur général pendant la session au cours de laquelle ce crédit, cette résolution, cette adresse ou ce projet de loi sont proposés».

Une des premières mesures prises par la Chambre des communes du Canada a été l'adoption d'un article du Règlement disposant que les mesures d'imposition et de dépenses devaient être étudiées d'abord par les comités pléniers. Cet article, inspiré de l'article alors en vigueur à la Chambre des communes britannique, était ainsi conçu :

Si une motion portant affectation de deniers publics ou imposition de charges sur le peuple est faite en Chambre, elle ne peut être immédiatement prise en considération ni mise en discussion; mais elle doit être ajournée à une date que la Chambre juge à propos de fixer. Elle est alors renvoyée en comité plénier avant que la Chambre n'adopte aucune résolution ou ne procède à aucun vote en la matière.

Cet article valait aussi bien pour les impôts que pour les dépenses.

L'étude des crédits était l'un des rôles les plus importants du Parlement et elle l'est toujours. La structure de base adoptée à l'époque de la Confédération a été préservée, malgré diverses modifications de la procédure.

Dans le discours du Trône, au début de chaque session, le gouverneur général s'adresse à la Chambre selon la tradition et dit : «Vous serez appelés à voter les crédits nécessaires pour financer les services et les dépenses approuvés par le Parlement». Par conséquent, conformément au paragraphe 81(1) du Règlement, la Chambre adopte à la première occasion une motion qui se lit généralement ainsi : «Que la Chambre étudie les crédits à sa prochaine séance». C'est ainsi qu'est inscrit au *Feuilleton*, sous la rubrique des ordres du gouvernement, un article permanent prévoyant l'étude des crédits. En d'autres termes, la Chambre ordonne que l'étude des crédits soit à son ordre du jour à toutes les séances qui suivent. Cette procédure de base existe depuis peu après la Confédération et s'est maintenue jusqu'à nos jours.

Le principe général, à l'égard des questions financières, était que celles-ci devaient être étudiées à fond en comité et à la Chambre. Les règles disposaient expressément que, chaque fois que le gouvernement jugeait nécessaire d'engager des dépenses publiques, la Couronne devait d'abord présenter une recommandation et que toutes les mesures financières devaient être étudiées au comité avant que des mesures législatives ne soient présentées. En 1916, sir John George Bourinot écrivait :

Le principe fondamental qui sous-tend toutes les règles parlementaires et les dispositions constitutionnelles à l'égard des crédits et des impôts est le suivant : lorsqu'il s'agit d'imposer une charge à la population, il faut donner toutes les occasions de débats libres et fréquents pour que le Parlement ne puisse pas, par des votes imprévus et précipités, engager des dépenses ou être amené à approuver des mesures qui imposent au pays de lourdes charges pour une longue période. Il est donc ordonné que la Couronne présente une recommandation chaque fois que le gouvernement estime nécessaire d'engager des dépenses et que la question soit étudiée à fond au comité et à la Chambre, de manière qu'aucun député ne soit forcé de prendre une décision précipitée, mais que tous aient amplement la possibilité d'exposer les motifs pour lesquels ils appuient le crédit proposé ou s'y opposent⁷⁰.

Comme nous l'avons déjà dit, la procédure des crédits est restée à peu près inchangée au cours des 100 premières années de la Confédération. Il y avait deux grandes étapes avant l'étude des mesures législatives : la formation en comité des crédits et l'étude des propositions de dépenses par ce même comité.

Le comité des crédits était créé par l'adoption d'une motion au début de la session. Les prévisions budgétaires étaient déposées avec un message du gouverneur général, et le ministre des Finances proposait le renvoi des prévisions au comité des crédits. Lorsqu'était lu l'ordre du jour portant que la Chambre se forme en comité des crédits, le Président invitait la Chambre à se prononcer sur la motion suivante : «Que je quitte maintenant le fauteuil». Cette procédure marquait le début de la première étape importante de l'étude des crédits, donnant la possibilité aux députés de débattre les crédits et, s'ils le souhaitaient, de proposer des amendements. Selon une vieille tradition, il fallait discuter des doléances avant les crédits; les députés de l'opposition s'en prévalaient pour soulever diverses questions et exercer des pressions sur le gouvernement en retardant l'adoption des crédits.

Selon Bourinot, un seul amendement pouvait être proposé à la question «Que le Président quitte maintenant le fauteuil». Si l'amendement était rejeté, d'autres questions pouvaient être soulevées, mais il n'était pas possible de proposer une autre motion. Si l'amendement était retiré, cependant, un autre pouvait être proposé. Les règles ordinaires

⁷⁰ Sir John George Bourinot, *Parliamentary Procedure and Practice in the Dominion of Canada*, 4^e édition, Thomas Barnard Flint (dir.), Canada Law Book Company, Toronto, 1916, p. 404-405.

du débat s'appliquaient. Il n'était pas d'usage de donner avis des amendements qui seraient proposés⁷¹.

D'après John Stewart, le résultat de cette procédure, notamment après 1906, était que «les députés passaient souvent au comité des crédits seulement lorsque la journée était très avancée, pour peu qu'ils parviennent à cette étape. En d'autres termes, le principe des “doléances avant les crédits” était pris tellement au sérieux, et les députés trouvaient tellement de doléances à formuler que l'étude des prévisions était écartée comme secondaire. Ensuite, tout à la fin des sessions, les prévisions budgétaires étaient étudiées à la hâte en quelques longues séances⁷².»

La deuxième étape de l'étude des crédits était l'examen des postes de crédits en comité. La présidence mettait à l'étude comme une question distincte chaque résolution précisant le montant d'une prévision. Il était possible de proposer des amendements, et le débat n'était pas limité. Le plus souvent, chaque ministère avait un poste appelé «crédit administratif général» dont la mise à l'étude au comité des crédits permettait un débat général sur les politiques du ministère. Cela fait, le comité passait à d'autres postes des prévisions budgétaires.

Lorsqu'était appelé l'article de l'ordre du jour sur les résolutions adoptées par le comité, une motion en bonne et due forme portant première lecture était proposée, motion qui n'était jamais débattue ni amendée. Si la Chambre l'approuvait, chaque résolution était lue séparément pour la deuxième fois, et le Président mettait en délibération la motion d'approbation de chaque résolution. Le débat et les amendements devaient se rapporter à la résolution⁷³.

L'étape finale et officielle de l'étude des crédits faisait intervenir le comité des voies et moyens. Une fois toutes les prévisions adoptées par le comité des crédits, le ministre des Finances proposait que la Chambre se forme en comité des voies et moyens pour étudier des résolutions en bonne et due forme accordant certains montants provenant du Fonds du revenu consolidé. Il était fait rapport des résolutions à la Chambre, qui donnait son approbation, après quoi le projet de loi de crédits découlant de ces résolutions était présenté et souvent passait par deux ou plusieurs étapes ou plus au cours de la même journée⁷⁴.

⁷¹ Voir Bourinot, p. 420-421.

⁷² Stewart, p. 115-116.

⁷³ Voir Bourinot (1916), p. 433-439.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 440-443.

Après son adoption à la Chambre, le projet de loi de crédits était renvoyé au Sénat pour que celui-ci l'adopte⁷⁵, après quoi il était renvoyé à la Chambre. Lorsque le gouverneur général avait convoqué les Communes pour proroger le Parlement, le Président portait le projet de loi au Sénat pour la sanction royale. À la différence des autres mesures législatives, les projets de loi de crédits sont présentés au gouverneur général (ou à son suppléant) par le Président des Communes, qui s'exprime en ces termes :

Qu'il plaise à Votre Excellence :

La Chambre des communes du Canada a voté certains crédits requis pour permettre au gouvernement de pourvoir aux dépenses du service public.

Au nom de la Chambre des communes, je présente à Votre Excellence le(s) projet(s) de loi suivant(s) : (. . .)

À ce(s) projet(s) de loi, je prie humblement Votre Excellence de donner la sanction royale.

C. Modifications de la procédure avant 1968

De fréquentes critiques s'élevaient pour dénoncer l'absence de méthodes efficaces pour examiner et contrôler les dépenses, mais aucune modification n'a été apportée au texte du Règlement avant 1913. À l'époque, le premier ministre a proposé une motion tendant à modifier l'article 17 du Règlement par l'ajout de trois dispositions distinctes. Le but essentiel de la troisième était de permettre à la Chambre d'étudier des postes en comité des crédits au moins deux jours de la semaine. Ainsi, le jeudi et le vendredi, le Président devait quitter le fauteuil, sans qu'une motion soit présentée, si l'ordre du jour prévoyait pour la séance l'étude des crédits (ou des voies et moyens). Le comité des crédits n'était toutefois pas autorisé à examiner un crédit proposé quelconque à moins qu'il n'en ait été question l'un des autres jours de la semaine. En d'autres termes, explique John Stewart, «tout crédit devait être pris en considération un jour où l'opposition ou un simple député pouvait monter une attaque contre le gouvernement au sujet de sa conduite ou de sa politique dans un (ou des) domaine(s) lié(s) aux crédits à aborder ce jour-là⁷⁶. En fait, cela réduisait le nombre d'occasions de proposer des modifications à la motion de crédits.

Ces modifications n'ont été adoptées qu'au terme d'un long et acrimonieux débat, parce que, entre autres choses, les amendements introduisaient la notion de clôture à la Chambre des communes du Canada. Comme Stewart le fait observer, les nouvelles dispositions a) maintenaient le droit constitutionnel des députés d'énoncer et de faire

⁷⁵ *Ibid.*, p. 443-446.

⁷⁶ Stewart (1977), p. 116.

connaître leurs doléances, importantes ou non, avant d'étudier la demande de fonds présentée par la Couronne et b) garantissaient que les demandes de fonds de la Couronne seraient étudiées au moins deux jours par semaine⁷⁷.

En 1925, un comité spécial a été mis sur pied et chargé d'une révision complète du Règlement. Au cours du débat sur la motion tendant à établir le comité, les députés ont exprimé des craintes au sujet du contrôle exercé par le Parlement sur les dépenses publiques, de l'étude des prévisions budgétaires en comités et des règles régissant les amendements aux motions portant que le Président quitte le fauteuil pour que la Chambre se forme en comité des crédits ou en comité des voies et moyens. La recommandation du comité spécial — soit qu'un seul amendement puisse être proposé à la motion portant que le Président quitte le fauteuil et que l'amendement puisse faire l'objet d'un sous-amendement — a été reprise par un autre comité spécial et a enfin été adoptée par la Chambre en 1927⁷⁸.

Tout au long de la Seconde Guerre mondiale, une critique constante portait que d'importantes sommes étaient dépensées chaque année à peu près sans examen parlementaire fouillé. Il n'y a pourtant pas eu de modifications de la procédure avant les années 1950. W.F. Dawson a fait remarquer que, entre 1927 et 1955, la Chambre s'est en grande partie désintéressée de la procédure des crédits. «Des propositions ont été avancées qui auraient limité la durée des discours en comité et fait en sorte qu'un plus grand nombre de prévisions budgétaires soient renvoyées à des comités plus petits. Pourtant, rien ne s'est fait dans ces années, même si le gouvernement et l'opposition étaient tous deux insatisfaits⁷⁹.»

En janvier 1955, un comité spécial a été chargé d'examiner la procédure de la Chambre et, en adoptant son deuxième rapport, en juillet 1955, la Chambre a accepté les modifications du Règlement concernant l'étude des crédits. Un nouvel article du Règlement prévoyait le renvoi d'au moins six motions au comité des crédits et un débat de deux jours sur chacune⁸⁰. Les nouvelles dispositions prévoyaient également une procédure de renvoi des prévisions budgétaires à des comités permanents ou spéciaux. Ces prévisions de dépenses étaient retirées au comité des crédits et de nouveau renvoyées à celui-ci après rapport du comité permanent ou spécial.

En 1921, et de nouveau au cours du débat de 1925 sur la motion visant la création d'un comité spécial, il a été proposé que les prévisions budgétaires soient examinées par

⁷⁷ *Ibid.*, p. 116.

⁷⁸ W.F. Dawson, *Procedure in the Canadian House of Commons*, University of Toronto Press, Toronto, 1962, p. 213-214.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 214-215.

⁸⁰ Stewart (1977), p. 116-118.

les comités permanents. Le principe était qu'elles seraient examinées avec plus de soin par de petits comités, mais les gouvernements répugnaient à accepter la proposition. Cette proposition de renvoi des prévisions budgétaires au comité permanent a été ramenée sur le tapis en 1930, en 1933 et en 1936. En février 1955, enfin, plus de 30 ans après que l'idée eut été proposée dans une motion, la Chambre acceptait d'établir un comité des prévisions budgétaires. Au départ, ce comité semblait une simple version réduite du comité des crédits, et il n'était autorisé ni à convoquer des personnes ni à exiger la production de documents. Ce n'était au début qu'un comité spécial mais, en 1958, la Chambre a modifié son Règlement pour en faire un comité permanent et lui donner les pouvoirs habituels. À partir de 1962, aucune prévision budgétaire n'a été renvoyée au comité, qui est disparu au moment de la réorganisation des comités, en 1965.

Jusqu'en 1965, l'étude des divers crédits au comité n'était assujettie à aucune limite de temps. Cette étude a pris 77 jours au cours de la session de 1960-1961, et 90 jours en 1965-1966. Les gouvernements étaient conscients qu'ils ne pouvaient pas se permettre de consacrer une partie aussi importante de la session à l'étude des crédits. En 1965, le gouvernement libéral a réussi à obtenir l'accord de l'opposition pour modifier une disposition du Règlement afin de réserver 36 jours à l'étude des crédits, exception étant faite pour les motions et pour toutes les prévisions budgétaires supplémentaires. Un commentateur a écrit à l'époque : «Pour beaucoup de députés, l'application de limites de temps signifiait la perte d'un contrôle financier efficace par la Chambre des communes, puisque les ministres pourraient se contenter d'attendre que le temps passe pour obtenir l'approbation de leurs prévisions budgétaires⁸¹.»

En avril 1967, la Chambre a accepté d'apporter des modifications provisoires à l'étude des crédits. Parmi les plus importants changements, notons les suivants : le nombre d'occasions où la motion portant que le Président quitte le fauteuil pour que la Chambre se forme en comité des crédits a été fixé à quatre; le nombre de jours consacrés aux crédits pendant la session a été limité à 38; les travaux des crédits étaient clairement définis.

D. Modifications de 1968

En 1962, W.F. Dawson écrivait : «Aucun élément de la procédure à la Chambre des communes du Canada n'est aussi universellement considéré comme étant incapable de répondre aux besoins modernes que le contrôle des dépenses publiques par la

⁸¹ *Ibid.* Au sujet des critiques sur l'étude des crédits avant 1965, voir également Stewart, p. 118. Chacune des six motions est devenue l'occasion de présenter ce qui équivalait généralement à un amendement de censure. Il y avait également des problèmes quant à l'emploi du temps, aux avis et au calendrier.

Chambre⁸².» Il disait : «Le comité des crédits est inadéquat comme tribune pour débattre les dépenses détaillées et les députés sont incapables d'assumer correctement leurs fonctions d'examen⁸³.» Le Comité des crédits faisait l'objet de divers reproches : il était trop grand, il tendait à être dominé par quelques députés, ses débats étaient souvent inefficaces et ennuyeux, et seulement les ministres et les secrétaires parlementaires pouvaient répondre aux questions.

D'importantes modifications ont été apportées à l'étude des crédits, principalement à cause des pressions qui s'exerçaient sur l'ensemble des travaux de la Chambre : les gouvernements avaient de plus en plus de mal à faire étudier leur programme législatif au cours d'une session de durée normale. À compter de 1963, une série de comités spéciaux ont été nommés pour moderniser la procédure et le Règlement de la Chambre. Le point culminant de ces travaux a été un rapport de comité de décembre 1968 qui disait : «Parmi les procédures les plus accaparantes, répétitives et archaïques dont le Parlement canadien a hérité figure celle concernant l'étude des crédits⁸⁴.»

En décembre 1968, la Chambre des communes adoptait les Quatrième et Cinquième Rapports du Comité spécial de la procédure, acceptant ainsi des modifications substantielles aux principales modalités de l'étude des mesures financières⁸⁵. Le Comité estimait que la procédure traditionnelle suivie pour l'étude des crédits était peu adaptée aux exigences du gouvernement moderne. Il soutenait qu'elle ne permettait pas un examen efficace des prévisions budgétaires, qu'elle ne donnait pas à la Chambre les moyens d'organiser un débat sérieux sur des sujets choisis à l'avance, qu'elle n'avait pas réussi à préserver un contrôle parlementaire efficace sur les dépenses, ni à garantir des décisions rapides sur les projets de loi de crédits. Le grand principe des recommandations du Comité était que les comités permanents de la Chambre, qui venaient d'être réorganisés et d'obtenir une plus grande importance, étaient en mesure de faire plus efficacement que le comité des crédits l'examen détaillé des prévisions budgétaires.

Le nouveau Règlement adopté en décembre 1968 reprenait l'approche fondamentale et les détails des recommandations du comité spécial. Parmi les principaux changements, notons les suivants :

- **Le nouveau Règlement divisait la session parlementaire en trois périodes se terminant le 10 décembre, le 26 mars et le 30 juin, aux fins de l'étude des crédits.**

⁸² Dawson (1962), p. 211.

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ Comité spécial de la procédure, *Troisième Rapport*, 6 décembre 1968, p. 429-430.

⁸⁵ La Chambre des communes, *Journaux*, 20 décembre 1968, p. 554-579.

- Toutes les prévisions budgétaires étaient renvoyées aux comités permanents au plus tard le 1^{er} mars, et les comités devaient faire rapport à la Chambre au plus tard le 31 mai.
- Vingt-cinq jours étaient désignés comme «jours réservés à l'opposition» et répartis entre les trois nouvelles périodes de crédits, au cours desquelles deux des motions pouvaient faire l'objet d'un vote, comme motions de censure. Ces journées désignées ont également été appelées «journées de l'opposition».
- Le nouveau Règlement disposait que les journées non utilisées dans les débats sur l'Adresse en réponse au discours du Trône et sur le budget pouvaient être ajoutées aux journées réservées.
- L'étude des crédits avait toujours préséance sur les autres travaux du gouvernement, si la journée devait compter comme journée réservée à l'opposition.
- Pendant les journées désignées, le temps de parole de chaque orateur était limité.
- La Chambre devait se prononcer sur les résolutions concernant les crédits et sur les projets de loi en découlant au plus tard à la fin de la période de crédits.

La nouvelle procédure d'étude de crédits présentait des avantages indéniables. Pour le gouvernement, il devenait possible d'adopter un calendrier en matière financière, et l'étude des crédits ne pouvait plus être retardée. Par contre, le nouveau calendrier donnait à l'opposition la possibilité de discuter des prévisions du budget principal avant que tout l'argent n'ait été dépensé. Les rituels procéduriers de l'ancien comité des crédits étaient abandonnés. Parallèlement, le droit de l'opposition de critiquer la politique du gouvernement devant la Chambre, c'est-à-dire en présence des médias, était préservé grâce aux jours désignés.

Le transfert de l'étude des prévisions budgétaires aux comités libérait la Chambre pour qu'elle puisse s'occuper d'autre chose. Pourtant, la nouvelle procédure posait des problèmes et suscitait du mécontentement. Beaucoup de députés de l'opposition estimaient qu'ils avaient trop cédé en acceptant les réformes. Puisque, de toute manière, le gouvernement recevait les fonds, on avait l'impression qu'il était devenu moins réceptif aux plaintes et demandes de renseignements de l'opposition.

E. Modifications de la procédure après 1968

Depuis le remaniement, en 1968, un certain nombre de mises au point et d'autres modifications se sont succédé.

En mars 1975, la Chambre a adopté le deuxième rapport du Comité permanent de la procédure et de l'organisation recommandant un article provisoire du Règlement sur l'étude des crédits : des postes choisis des prévisions budgétaires pouvaient être étudiés par le comité plénier. Quant à l'utilisation des journées réservées, il recommandait que les députés de l'opposition puissent mettre des postes choisis des prévisions à l'étude au comité plénier, avec possibilité d'amendement et même de décision. Cette procédure a été utilisée à neuf occasions, en 1975 et 1976, mais l'expérience n'a pas été renouvelée à la fin de la deuxième session de la 30^e législature.

En 1982, des modifications ont été apportées au Règlement de manière à exiger un préavis de 48 heures si une motion de l'opposition devait faire l'objet d'un vote par appel nominal le vendredi. La limite de 20 minutes pour chaque orateur s'appliquait désormais à tous les députés sans exception, et la disposition a été modifiée pour permettre une période de questions et d'observations de dix minutes après chaque intervention.

En 1985, le Règlement a de nouveau été modifié par la suppression de la notion de censure, conformément à la recommandation formulée par le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes (comité McGrath).

En février 1986, une disposition était adoptée pour que le chef de l'opposition, après avoir donné avis, prolonge de dix jours l'étude du Budget des dépenses principal d'un ministère ou d'un organisme désigné par le comité permanent compétent. Au même moment, il était prévu que, au dernier jour désigné de la période de crédits se terminant le 30 juin, la motion d'approbation du Budget des dépenses principal fasse l'objet d'un débat, celui-ci pouvant se prolonger au-delà de l'heure normale de l'ajournement.

En juin 1987, la Chambre a accepté un certain nombre de modifications de forme mineures aux dispositions du Règlement régissant l'étude des crédits.

En 1991, le Règlement a subi quelques autres modifications. Le nombre de jours désignés a été ramené de 25 à 20 au cours d'une année normale, résultat de modifications du calendrier de la Chambre qui réduisaient le nombre de jours de séance. Pour chaque semaine où la Chambre est en congé, au-delà de ce qui est prévu au calendrier, le Président doit réduire le nombre de jours désignés à proportion. De la même manière, pour chaque tranche de cinq jours supplémentaires de prolongation de la session, il faut accorder une journée à l'opposition. Le nombre de motions pouvant faire l'objet d'un vote pendant les jours désignés d'une période de crédits a été ramené de quatre à trois, et au maximum huit motions d'opposition peuvent faire l'objet d'un vote pendant les 20 jours réservés à l'opposition.

Une série de modifications ont été apportées à l'article 81 du Règlement en février 1994. Tout d'abord, au cours d'une même année civile, pas plus du cinquième des jours désignés ne doivent tomber le mercredi, et pas plus du cinquième le vendredi. Il y a moins

d'heures de séance le mercredi à cause des réunions des groupes parlementaires, en matinée, tandis que le vendredi, il est difficile d'assurer la présence des députés parce qu'un grand nombre d'entre eux ont envie ou ont besoin de rentrer dans leur circonscription. C'est toujours le gouvernement qui décide des journées réservées, mais cette modification limite le degré de discrétion dont il dispose.

En outre, les comités permanents sont désormais habilités à étudier les plans et les priorités de dépenses du prochain exercice des ministères et organismes dont ils examinent le Budget des dépenses principal et à faire rapport sur la question. Tout rapport sur les plans et les priorités de dépenses doit être remis à la Chambre au plus tard le dernier jour où la Chambre siège, en juin. Au cours du débat sur ces modifications, le leader du gouvernement à la Chambre, l'honorable Herb Gray, a expliqué ces changements en ces termes :

Les prévisions budgétaires sont complexes et difficiles à analyser et elles sont aussi difficiles à modifier pour des raisons constitutionnelles. De plus, leur étude doit se faire selon un calendrier très rigoureux. (...) Par conséquent, l'étude des prévisions budgétaires est devenue plutôt superficielle, et les dépenses gouvernementales ne font l'objet d'aucun débat parlementaire avant que le gouvernement ait établi ses priorités⁸⁶.

Selon M. Gray, l'étude des plans de dépenses par les comités leur donne «l'occasion de faire connaître leurs points de vue sur les priorités de dépenses avant que soit établi le budget des dépenses pour la prochaine année financière, au lieu d'être placés dans la situation difficile où ils ont affaire à ce qui équivaut presque à un fait accompli quand le budget des dépenses est finalement déposé⁸⁷.»

III. RENOUVELER LA PROCÉDURE : NÉCESSITÉ ET POSSIBILITÉ

Les procédures qu'utilise actuellement la Chambre des communes pour examiner et approuver les crédits ne sont plus appropriées et doivent être renouvelées. Plusieurs facteurs justifient ce renouvellement : certains d'entre eux sont anciens et d'autres, plus récents. Ensemble, ils offrent de bonnes raisons de croire qu'une modification de la façon dont la Chambre procède à l'étude des crédits est possible et, qu'en fait, on ne saurait la retarder plus longtemps.

A. Critique des procédures actuelles

Comme le soulignent l'introduction et la section précédente, les critiques concernant les procédures actuelles d'étude des crédits ne sont pas nouvelles. Cependant, elles

⁸⁶ Chambre des communes, *Débats*, 7 février 1994, p. 962.

⁸⁷ *Ibid.*

constituent un point de départ utile et permettent d'établir la nécessité du changement. Le résumé suivant montre que les critiques sont répandues et que presque tout le monde reconnaît la nécessité d'un renouvellement.

1. Étude parlementaire antérieure

En 1982, deux députés, les honorables Ron Huntington et Claude-André Lachance, ont préparé un rapport sur l'étude des crédits à l'intention du Comité spécial du règlement et de la procédure (le comité Lefebvre). Dans ce rapport (intitulé *Responsabilité : Boucler la boucle*), ils font remarquer que, parce que le Parlement n'a pas les ressources voulues pour procéder à un examen adéquat des propositions de dépenses du gouvernement, «dans les circonstances actuelles, les parlementaires ne peuvent assumer adéquatement leurs responsabilités constitutionnelles à cet égard⁸⁸.» En 1985, le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes (le comité McGrath, qui poursuivait les travaux du comité Lefebvre) a fait rapport sur les pouvoirs, procédures, pratiques, organisation et installations de la Chambre. À la recommandation du comité McGrath, le Budget des dépenses a été à partir de ce moment renvoyé automatiquement aux comités permanents nouvellement réformés, et les documents relatifs à la partie III du Budget des dépenses principal (qui décrivaient plus en détail les programmes ministériels financés) ont été instaurés. Toutefois, ces mesures n'ont pas atténué la totalité des frustrations suscitées par l'étude des crédits.

Vers la fin de la législature précédente (la 34^e), le Comité de liaison (composé des présidents de tous les comités permanents) a publié un rapport sur l'efficacité des comités. Le Comité formulait la remarque suivante :

Par suite de la décision, prise en 1968, de transférer les budgets du Comité plénier aux comités permanents, les députés canadiens qui font partie d'un parlement majoritaire n'ont en fait plus le pouvoir de réduire les dépenses publiques. Les députés raisonnent donc très logiquement lorsqu'ils estiment qu'il ne sert à rien de consacrer du temps et des énergies à un processus sur lequel ils n'exercent aucune influence⁸⁹.

Selon le Comité de liaison, très peu de comités permanents faisaient rapport de leur examen du Budget des dépenses. En 1989, 20 comités permanents avaient tenu au total 128,1 réunions sur le Budget des dépenses, mais ils n'avaient produit que trois rapports. En 1990, le même nombre de comités a tenu au total 48,5 réunions sur le même sujet, sans produire un seul rapport. En 1991, 25 comités permanents ont tenu 60 réunions et ils n'ont

⁸⁸ Les honorables Ron Huntington et Claude-André Lachance, *Responsabilité : Boucler la boucle*, préparé pour le Comité spécial du règlement et de la procédure de la Chambre des communes, Ottawa, 1982, p. 3-4.

⁸⁹ Rapport du Comité de liaison sur l'efficacité des comités, *Le gouvernement parlementaire*, n° 43, juin 1993, p. 4.

produit qu'un seul rapport⁹⁰. Le Comité de liaison a qualifié de «radicale» la baisse d'attention que les comités permanents portent à l'étude du Budget des dépenses :

Il ressort, des décisions qu'ils prennent lorsqu'il s'agit de fixer les dates de leurs réunions, que les comités ne sont pas intéressés à consacrer leur précieux temps à l'étude de prévisions budgétaires qui ne seront pas modifiées, dès lors que le gouvernement est majoritaire⁹¹.

Le Comité de liaison mentionne que la décision des comités de ne pas faire rapport du Budget des dépenses fait maintenant «à peu près l'unanimité», et il qualifie cet exercice de «perte de temps». Comme nous le faisons remarquer plus bas (dans la section du présent rapport qui a trait aux comités), la situation ne s'est pas améliorée.

2. Commentaires de nos témoins

La plupart de nos témoins ont reconnu que le processus actuel d'examen des crédits n'était pas adéquat (même si les motifs variaient). M. J.R. Mallory a cité un passage du rapport du comité Lambert selon lequel les avis sont unanimes : «l'examen des Budgets des dépenses est souvent inutile». (301195:940) M. Peter Dobell a fait des commentaires aussi directs, affirmant dans son témoignage que l'examen du Budget des dépenses «n'est pas une fonction qui suscite beaucoup de fierté chez les députés». (191095:1030) M. Claude-André Lachance, ex-député, s'est fait l'écho de ces sentiments, déclarant devant nous qu'il avait «toujours été frustré par le processus d'examen des prévisions budgétaires [qu'il estimait] être, à certains égards, un exercice parfaitement vain». (231195:950) Enfin, M. Paul Thomas a écrit au Sous-comité que la Chambre des communes et ses députés en étaient réduits à un rôle «très marginal» dans le processus financier du gouvernement. D'autres observations formulées par les témoins confirment ces opinions, et on y fait allusion plus en détail un peu partout dans le présent rapport.

3. Réactions des députés actuels

Un questionnaire a été distribué aux députés en place, afin que nous puissions tenir compte de leurs opinions et préférences dans notre rapport. Les députés devaient commenter l'actuel processus d'étude des crédits en comité. Leurs réponses révèlent pratiquement toutes une insatisfaction profonde. Pour décrire le processus actuel, ils utilisent des expressions comme «examen pour la forme», «vaines tentatives de mettre de l'avant des changements», «procédure pas plus utile qu'il le faut» et «gaspillage total de temps». Un sentiment généralisé de frustration marque toutes les réponses : un député a eu ce commentaire typique : «Il n'y a pas grand-chose que nous puissions faire».

⁹⁰ *Ibid.*, p. 8.

⁹¹ *Ibid.*, p. 8.

B. Modification du système de gestion des dépenses du gouvernement

Comme M. C.E.S. Franks nous l'a appris, le processus d'examen du Budget des dépenses et des crédits par le Parlement n'est qu'une partie infime d'un large processus, qui comprend deux composantes : l'une est interne et ne concerne que le gouvernement, l'autre est externe et fait appel au Parlement. Comme M. Franks l'a indiqué, toutes les étapes du cycle financier du gouvernement sont interreliées. C'est pourquoi une importante modification de la structure et du fonctionnement de l'une ou l'autre de ces étapes aura sûrement des répercussions sur les autres.

D'importantes modifications sont apportées au côté interne, gouvernemental, du cycle financier. Elles visent à aider le gouvernement à faire face aux nouvelles réalités financières et sont décrites en détail dans toute une série de documents⁹². Cependant, certains des changements pourraient influencer sur le volet parlementaire du processus, et ils méritent qu'on s'y arrête.

Le système de gestion des dépenses s'appuiera davantage sur l'examen permanent des programmes; on financera les nouvelles initiatives au moyen de fonds destinés à des programmes qui ne sont plus jugés prioritaires. On demande aux ministères de fonctionner d'après des plans d'affaires conformes aux cibles établies dans le Budget et aux priorités gouvernementales. En même temps, on s'efforce de donner aux ministres et aux ministères plus de souplesse quant à l'affectation des ressources, selon les limites approuvées. On s'attachera davantage à la manière de mesurer et de rapporter les résultats des programmes et des ministères. L'information devra être mise à la disposition des ministres, des parlementaires et du public. Ces changements devraient faciliter la prise de décisions et la reddition des comptes. Enfin, les ministères doivent produire des documents dans lesquels ils exposent leurs plans et priorités pour l'année budgétaire et les deux années suivantes (plans ministériels). Ces plans ministériels sont remis aux comités permanents au moment de l'examen du Budget des dépenses. Ainsi, les comités peuvent étudier et commenter les documents, ce qui leur permet d'influencer les prévisions de dépenses des années à venir.

C. Le Projet d'amélioration des rapports au Parlement

Le système de gestion des dépenses du gouvernement connaîtra un changement particulièrement important, puisqu'on établira de nouvelles façons de transmettre l'information au Parlement. En mars 1996, six ministères (Agriculture et Agroalimentaire Canada; Pêches et Océans; Affaires indiennes et du Nord canadien; Ressources naturelles Canada; Revenu Canada; Transports Canada) ont produit, dans le cadre d'un

⁹² Voir, par exemple, Gouvernement du Canada, *Budget des dépenses principal, 1995-1996*, partie I, chapitre 5, «Le Système de gestion des dépenses du gouvernement du Canada».

projet pilote, une version remaniée de la partie III du Budget des dépenses. Cette mesure, qui a été appuyée par le Sous-comité (voir la préface), procurera des informations sur les activités, dépenses et plans ministériels selon une présentation qui en facilitera l'usage et la compréhension. L'évolution du projet pilote a été telle qu'on l'a étendu à un total de 16 ministères et organismes, mesure appuyée par le Sous-comité dans son Premier Rapport de la deuxième session de la 35^e législature. D'autres propositions qui prévoient le remplacement des documents de la partie III par des informations distinctes sur les plans et le rendement des ministères et la publication de ces informations à l'automne et au printemps, respectivement, se révèlent aussi pleines de promesses et ont reçu l'appui du Sous-comité. Si les objectifs de ce projet sont atteints, les comités pourront examiner les plans de dépenses des ministères et faire rapport à ce sujet au printemps. À l'automne, ils présenteront des rapports sur le rendement des ministères dans l'exécution de leurs principaux programmes et politiques.

D. Modification du Règlement

Le nouveau système de gestion des dépenses et la réforme des documents relatifs au Budget des dépenses mettent l'accent sur les plans et priorités qui vont au-delà du prochain exercice. C'est pourquoi les modifications apportées au Règlement en février 1994 donnent aux comités le pouvoir d'examiner les plans financiers futurs des ministères et organismes qui relèvent de leur mandat, et de faire rapport à ce sujet. Cette modification donne aux comités l'occasion d'exercer une certaine influence sur les dépenses futures, possibilité qui ne leur était pas offerte aussi clairement auparavant.

Dans l'ensemble, ces changements devraient en théorie faciliter la participation des parlementaires et des comités permanents au cycle financier du gouvernement et éliminer une bonne part des frustrations vécues par ceux qui estimaient que le Parlement avait été marginalisé. Il peut aussi en découler un contexte propice à l'examen de la façon dont la Chambre et ses comités reçoivent, étudient et utilisent l'information liée à l'octroi des crédits. Les outils étant prêts à servir, il ne reste plus qu'à déterminer comment on peut en faire le meilleur usage.

E. Les besoins et les attentes des Canadiens

Le cinquième facteur est plus profond et plus pressant que les autres : les attentes et les besoins des Canadiens, en qualité tant de contribuables que de citoyens. La dette et les déficits, la diminution des ressources dont disposent les pouvoirs publics, le débat quant à la meilleure utilisation de ces ressources et au rôle qu'il convient de confier au gouvernement, voilà autant de questions qui occupent l'avant-scène du débat public. Les Canadiens s'attendent à ce que leur Parlement y joue un rôle capital, en donnant aux enjeux une diffusion publique complète, en explorant les choix politiques qui s'offrent, en obligeant le gouvernement et les fonctionnaires à rendre des comptes, en sensibilisant le

public sans pour autant négliger de respecter et de faire valoir ses opinions et ses préoccupations et, au bout du compte, en étant présent au moment de faire les choix difficiles.

Selon de récents sondages, les Canadiens doutent de la capacité de leur Parlement de répondre à leurs attentes. En 1993, par exemple, un sondage Gallup indiquait que seulement 16 p. 100 des personnes interrogées avaient beaucoup de respect pour la Chambre des communes, ce qui représente une chute spectaculaire par rapport aux 38 p. 100 qui avaient exprimé la même opinion 14 ans plus tôt⁹³. Ainsi, il faut prendre des mesures radicales pour que les Canadiens reprennent confiance en leur Chambre des communes. Une amélioration à la procédure entourant l'étude des crédits doit faire partie intégrante de ces efforts.

IV. BOUCLER LA BOUCLE : UNE NOUVELLE PROCÉDURE D'ÉTUDE DES CRÉDITS

Comme nous venons de le voir, les conditions sont favorables à une réforme de l'étude des crédits. Il y a un consensus parmi les parlementaires et les spécialistes de l'appareil parlementaire selon lequel les procédures actuelles laissent beaucoup à désirer. Simultanément, le gouvernement a apporté des changements significatifs à son système de gestion des dépenses et de présentation de l'information financière au Parlement, pavant ainsi la voie à un examen plus approfondi des crédits. Les Canadiens, quant à eux, s'attendent à ce que le Parlement fasse pleinement usage de ces nouvelles possibilités. Notre défi a consisté à trouver des moyens d'arriver à cela.

Après avoir entendu nos témoins, après avoir réfléchi à la procédure régissant l'étude des crédits et après l'avoir examinée sous toutes ses facettes, nous sommes convaincus que son amélioration exige plusieurs interventions. Moyennant l'apport d'une série de modifications (rajustement de la structure des comités, nouveaux outils, meilleures incitations, amélioration de la transmission des renseignements au Parlement et volonté des comités et de leurs membres de tirer pleinement avantage de ces nouvelles possibilités), on arrivera à mettre en place un mécanisme d'examen des dépenses gouvernementales qui sera complet et utile.

A. Le rôle des comités permanents

Depuis 1968, ce sont les comités permanents de la Chambre qui ont examiné le Budget des dépenses. C'est la façon la plus efficace de soumettre les demandes gouvernementales relatives aux crédits à l'examen détaillé qui s'impose. Toutefois, il est clairement établi qu'au cours des dernières années les comités permanents n'ont

⁹³ Gallup Canada Inc., *Le sondage Gallup*, le 1^{er} février 1993. D'autres sondages révèlent des résultats semblables.

consacré que peu d'efforts à cet aspect de leur travail. En 1990-1991, les comités ont tenu 101,5 réunions sur le Budget des dépenses : aucun d'eux n'a présenté de rapport à la Chambre. En 1991-1992, le nombre de réunions est tombé à 20; un seul rapport a été présenté. En 1992-1993 et 1993-1994, on a tenu 59 et 48,8 réunions; pour chaque exercice, le résultat a été le même : un seul rapport a été présenté à la Chambre⁹⁴. Afin de mettre ces statistiques en perspective, au total, les comités se sont réunis à 467 reprises au cours de la période 1993-1994 et ils ont présenté 82 rapports. Les 48,8 réunions consacrées au Budget des dépenses représentent 10,5 p. 100 de l'ensemble des réunions : le seul rapport soumis représente moins de 1 p. 100 de tous les rapports présentés au cours de cette période. Quand nous constatons que la Chambre a voté presque 49 milliards de dollars de crédits pendant cette période⁹⁵, le caractère inadéquat de l'étude des comités concernant le Budget des dépenses devient aussi évident que désolant.

L'un de nos témoins, M. Franks, a exprimé des doutes quant à l'amélioration que pourraient apporter les modifications du système des comités ou des techniques utilisées par les comités quand ils examinent le Budget des dépenses. Même si nous comprenons ce point de vue, nous ne le partageons pas entièrement. Oui, certaines contraintes limitent l'efficacité des comités, mais elles ne sont pas nécessairement paralysantes. Nous croyons qu'il est possible que l'étude du Budget des dépenses effectuée par les comités devienne plus efficace et nous sommes convaincus que les suggestions suivantes donneront des résultats.

1. De nouvelles structures

a. Un comité chargé de surveiller et de revoir les prévisions budgétaires et les crédits

Nous avons décidé d'étudier le mode d'examen des prévisions budgétaires et des crédits dans le but d'atteindre trois objectifs très étroitement reliés : accroître la participation de chacun des députés aux travaux concernant les prévisions budgétaires et les crédits; renforcer la capacité de la Chambre de demander des comptes au gouvernement; et mieux examiner les dépenses projetées par le gouvernement. Nos témoins et nous estimons que, pour atteindre ces objectifs, il est préférable de modifier plusieurs éléments du processus d'examen. Certains changements que nous allons proposer seront sans doute plus déterminants que d'autres pour la réalisation de nos objectifs. Nous sommes toutefois convaincus que si seulement un ou deux éléments du processus sont modifiés, les améliorations ne seront que partielles. Nous recherchons

⁹⁴ Données fournies par la Direction des comités de la Chambre des communes.

⁹⁵ Le véritable montant était de 49 904 505 000 \$ en vertu des autorisations votées dans le Budget des dépenses principal de 1993-1994.

une démarche dont chacun des éléments concourra, en harmonie avec les autres, à atteindre collectivement les résultats que n'obtient toujours pas le Parlement. Nous commençons donc par nous concentrer sur les améliorations qu'il est possible d'apporter au rôle que jouent les comités permanents dans le processus d'examen des crédits et du Budget des dépenses.

Selon l'organisation actuelle, le budget des dépenses de chaque ministère et organisme est renvoyé automatiquement au comité permanent compétent. Bien que fort logique, cette façon de faire a obtenu des résultats décevants. Il est en effet établi indubitablement que les comités permanents consacrent très peu de temps à l'étude des prévisions budgétaires et encore moins à la rédaction de rapports à la Chambre sur le sujet. Selon certains témoins, assigner les prévisions budgétaires à des comités déjà accaparés par d'autres questions expliquerait en partie que les comités en fassent si peu de cas. Comme les prévisions budgétaires des ministères doivent disputer l'attention des comités à diverses affaires pressantes, elles ne subissent pas un examen aussi rigoureux qu'elles le devraient. Nous avons donc commencé par examiner la façon dont est structurée l'étude du Budget des dépenses par les comités permanents afin de déterminer si des changements apporteraient des améliorations. Il se pourrait que les comités n'examinent pas assez attentivement les prévisions budgétaires parce que rien ne les encourage à le faire ou parce qu'un gouvernement majoritaire exige la confiance. Ces deux causes sont traitées plus loin dans notre rapport.

Des témoins, qui croyaient que l'examen inadéquat était un problème en partie structural, ont suggéré de créer un comité unique qui serait chargé exclusivement de recevoir les prévisions budgétaires de tous les ministères et organismes, de les étudier et de faire un rapport sur le sujet. Les partisans de cette solution ont fourni maints arguments en sa faveur. M. Peter Dobell a affirmé qu'un tel comité ne se laisserait pas distraire par d'autres sujets et attirerait les députés s'intéressant particulièrement à l'administration. M. Claude-André Lachance a soutenu qu'un tel comité pourrait être en mesure de se faire une idée globale des dépenses gouvernementales (ce qu'il a appelé un «comité à quarante mille pieds de hauteur»). Pour reprendre ses propres paroles, un tel comité

prendrait toutes les prévisions budgétaires et ferait avec elles ce que fait le Cabinet : en d'autres termes, il examinerait le tableau d'ensemble et il ferait le tri des différents budgets en fonction des priorités du gouvernement. Il évaluerait les priorités.
(231195:1020)

M. Lachance a même soutenu que ce comité libérerait les autres comités permanents et leur permettrait de se concentrer sur leurs véritables responsabilités, pour qu'ils soient «en mesure de faire leur travail de façon approfondie». (231195:950) S'il existait un seul comité du Budget des dépenses, à son avis, le rôle du Parlement serait plus utile et l'étude des crédits serait plus efficace et moins partisane. M. Paul Thomas a aussi appuyé cette

idée dans son mémoire où il proposait que le nouveau comité soit présidé par un député de l'opposition et assisté par un personnel permanent.

Certains arguments particulièrement convaincants et favorables à l'idée ont été avancés par le haut-commissaire de la Nouvelle-Zélande au Canada, l'honorable Maurice McTigue. Comme il a été ministre du gouvernement de son pays et qu'il a siégé huit ans à la Chambre des représentants de la Nouvelle-Zélande, le haut-commissaire a une connaissance de première main du fonctionnement d'un comité unique du Budget des dépenses.

Comme la Chambre des communes, la Chambre des représentants effectue une grande partie de son travail par l'entremise de comités spéciaux [permanents], mais les projets de loi de crédits (qui renferment les prévisions budgétaires) sont tous renvoyés à un comité des finances et des dépenses. Ce comité a alors le choix d'examiner lui-même le budget des dépenses de chaque ministère ou d'en charger le comité spécial compétent. Dans ce dernier cas, le comité des finances et des dépenses peut prodiguer conseils et directives aux comités spéciaux qui, après avoir terminé leur étude, lui présentent un rapport. Il peut alors réclamer une étude approfondie, surtout si les prévisions budgétaires portent sur des activités très coûteuses à risque élevé. Le comité des finances et des dépenses de la Nouvelle-Zélande arrive ainsi à avoir une vue d'ensemble de la situation, comme le recommande M. Lachance, sans que le travail soit trop accablant.

D'autres témoins se sont montrés moins enthousiastes. M. Mallory a prétendu qu'un seul comité n'aurait pas assez de membres pour traiter tous les sujets portés à son attention. M. Lindquist a également exprimé des doutes, proposant plutôt la création d'un comité pour étudier la qualité du Budget des dépenses. M. Franks a convenu qu'il serait avantageux d'avoir un seul comité clairement mandaté pour s'occuper du Budget des dépenses, mais il a affirmé que l'étude de ce dernier serait forcément dissociée de l'examen continu des ministères par les comités permanents. Le vérificateur général a fait part de la même appréhension; il a soutenu que faire examiner le Budget des dépenses par les comités permanents était «la meilleure façon de concilier la définition des orientations et l'établissement des objectifs budgétaires». (191095:1010) Il nous a prévenus que «si les deux fonctions étaient séparées cette cohérence n'existerait peut-être plus». (191095:1015)

Après avoir bien étudié les témoignages, le Sous-comité conclut que tous les témoins ont une opinion qui se justifie et qui reflète des préoccupations dont il importe de tenir compte. Il est cependant évident que confier à un seul comité l'étude du Budget des dépenses comporterait des inconvénients nouveaux et tout à fait inacceptables que les témoins qui se sont prononcés contre la création d'un comité unique ont d'ailleurs décrits avec précision. Nous sommes entièrement d'accord, notamment, avec ceux qui ont fait remarquer que les comités permanents possédaient une connaissance des opérations et

du mandat des ministères essentielle à un examen éclairé des prévisions budgétaires. Inversement, grâce à l'étude des prévisions budgétaires, les comités peuvent être plus efficaces au moment de s'intéresser à d'autres aspects des activités ministérielles, puisqu'ils sont alors en mesure de faire des liens entre les objectifs et les dépenses des ministères. Comme nous l'a affirmé le vérificateur général, le renvoi du Budget des dépenses aux comités permanents permet de rapprocher plus facilement l'orientation politique et les objectifs budgétaires. On serait malavisé de renoncer à ces avantages.

Par contre, le système actuel est en place depuis presque trente ans et jamais il n'a permis d'arriver à un examen du Budget des dépenses aussi approfondi que celui qui s'impose. Le Sous-comité est donc convaincu qu'il est possible de trouver un compromis entre le *statu quo* et le comité unique, qui réussira à résoudre les problèmes des comités quant à l'examen des prévisions budgétaires sans renoncer pour autant aux nombreux avantages du système actuel.

Après mûre réflexion, le Sous-comité a la conviction que la meilleure solution consiste à former un comité qui serait chargé principalement d'étudier le mode d'examen des crédits et du Budget des dépenses et d'assister les comités permanents pendant leur examen des prévisions budgétaires. Ce nouveau comité devrait porter le nom de Comité permanent du Budget des dépenses (ci-après Comité du Budget des dépenses), qui refléterait sa raison d'être. Ainsi, les comités permanents continueraient d'être chargés d'examiner les prévisions budgétaires des ministères et d'en faire rapport à la Chambre, tandis que le nouveau comité compléterait leurs travaux à cet égard sans se substituer aux comités ni les dédoubler.

Plus précisément, nous proposons de confier comme attribution principale au nouveau comité le mandat d'étudier le mode d'examen des crédits et du Budget des dépenses, et de recommander les améliorations à y apporter. Ce faisant, le comité prendrait le relais du Sous-comité qui a analysé ce processus et reçu des suggestions sur la façon de l'améliorer. Le Sous-comité, conjointement avec un groupe de travail parlementaire, a aussi servi de tribune pour l'examen parlementaire des processus entourant la production des plans de dépenses des ministères et d'un projet pilote pour la production de rapports sur le rendement des ministères. Il s'est aussi penché sur les modifications qu'il a été proposé d'apporter aux crédits figurant dans le Budget des dépenses et il a présenté un rapport sur le sujet. Tout indique que ces changements s'inscrivent dans une évolution qui pourrait se poursuivre deux ou trois ans. Par exemple, le gouvernement a annoncé son intention d'adopter sous peu la comptabilité d'exercice, une décision qui va influencer sur le processus budgétaire. Comme d'importantes réformes sont encore en vue, nous avons la ferme conviction qu'un comité de la Chambre défend les intérêts de la Chambre des communes et des parlementaires en exerçant un contrôle continu des crédits et des prévisions budgétaires. Confier cette tâche primordiale à un comité permanent de la Chambre lui accorderait toute la visibilité et l'importance qu'elle

mérite. Le Sous-comité souhaite aussi instituer un examen continu du travail des comités permanents sur les prévisions budgétaires qui leur sont renvoyées. Cette tâche devrait être explicitement prévue dans le mandat du nouveau comité. En conséquence, nous recommandons :

Que le Règlement soit modifié afin de créer le Comité permanent du Budget des dépenses, chargé de surveiller et de revoir le processus d'examen des crédits et des prévisions budgétaires et les questions connexes, ainsi que le travail des comités permanents sur les prévisions budgétaires qui leur sont renvoyées.

Pour que les travaux du Comité du Budget des dépenses contribuent sérieusement à améliorer l'ensemble du processus d'examen des crédits et des prévisions budgétaires, la Chambre doit être tenue au courant des délibérations, conclusions et recommandations du comité. Par conséquent, le mandat du nouveau comité devrait l'obliger à présenter à la Chambre, au minimum une fois par an, un rapport annuel qui comprendrait des observations sur le fonctionnement de ce processus et des recommandations destinées à améliorer les encouragements, à supprimer les sources de friction et à renforcer de manière générale le rôle de la Chambre des communes dans le domaine. En conséquence, nous recommandons :

Que le Comité permanent du Budget des dépenses soit expressément chargé de présenter à la Chambre, au moins une fois l'an, un rapport sur le processus d'examen des crédits et des prévisions budgétaires.

b. Le rapport entre un comité du Budget des dépenses et les autres comités permanents

Le futur comité pourrait se charger d'une seconde fonction qui se marierait bien avec ses attributions primordiales tout en établissant nettement son rapport avec les autres comités permanents. Il s'agirait de soutenir concrètement l'effort des autres comités permanents quand ils examinent les prévisions budgétaires qui leur sont renvoyées. Le Comité du Budget des dépenses manifesterait son appui de trois façons : en examinant lui-même certaines prévisions budgétaires ou certaines dimensions du Budget des dépenses; en prodiguant des conseils sur l'examen du Budget des dépenses; et en préconisant des améliorations à apporter au processus budgétaire au nom des comités.

Le comité dont nous proposons la création étudierait lui-même le Budget des dépenses dans deux situations données. La première, c'est lorsqu'un comité permanent serait incapable, pour une raison ou pour une autre, d'effectuer l'examen des prévisions budgétaires qui lui auraient été renvoyées, ce qui serait improbable si l'on améliorait à la fois l'information et les encouragements. Cependant, au cas où cela se produirait, le

Comité du Budget des dépenses devrait être à même de prendre des mesures pour s'assurer que les prévisions budgétaires en question sont étudiées à fond. Une telle intervention devrait être décidée uniquement en dernier ressort et à la demande du comité qui en a été chargé au départ. Le Comité du Budget des dépenses devrait décider lui-même s'il y a lieu de donner suite ou non à la demande.

La seconde situation, ce serait lorsque l'étude porterait sur des dépenses projetées qui concernent plusieurs ministères. Un président de comité a fait remarquer que les prévisions budgétaires étudiées par les comités permanents ne coïncident pas, bien souvent, avec l'ensemble des activités du gouvernement dans un programme donné. Nous avons également observé que, dans un certain nombre de cas, les grands programmes sont exécutés par plusieurs ministères. Nous avons de plus constaté que des domaines de dépenses très vastes qui touchent l'ensemble du gouvernement — par exemple, la technologie de l'information — ne font pas l'objet d'un examen suffisant par le Parlement. Tel qu'il est structuré actuellement, l'examen des budgets de dépenses, des plans ministériels et des rapports de rendement des ministères ne semble pas adapté à cette réalité. Dans de tels cas, le Comité du Budget des dépenses pourrait, avec l'accord et la coopération des comités permanents compétents ou à leur demande, assumer la responsabilité de l'examen des dépenses prévues pour tout un programme. Par leur collaboration, les comités permanents feraient profiter le Comité du Budget des dépenses de leurs connaissances spécialisées sur les programmes et activités ministériels, qui sont capitales pour un tel examen. Nous croyons donc qu'il est à la fois souhaitable et réalisable que le Comité du Budget des dépenses examine les dépenses prévues pour tout un programme, lorsque celui-ci est exécuté par plus d'un ministère. En conséquence, nous recommandons :

Que le Comité permanent du Budget des dépenses soit autorisé à entreprendre, avec l'approbation, le soutien et la coopération des comités permanents compétents, l'étude de certaines prévisions budgétaires, de questions relatives aux dépenses effectuées dans l'ensemble du gouvernement et des dépenses projetées pour certains programmes dont l'exécution relève de plusieurs ministères ou organismes.

Le Comité permanent du Budget des dépenses pourrait aussi appuyer le travail des comités permanents relativement aux prévisions budgétaires en prodiguant conseils et renseignements généraux sur le processus. Nous constatons, par exemple, que le comité des finances et des dépenses en Nouvelle-Zélande aide les comités spéciaux à préparer les questions auxquelles doivent répondre les ministères dans le cadre de l'étude de leur budget de dépenses. En ce qui concerne le nouveau comité dont nous proposons la création, nous prévoyons qu'il accumulera une expertise et un savoir qui pourront rendre service aux comités permanents. En conséquence, nous recommandons :

Que, sur demande, le Comité permanent du Budget des dépenses fournisse des conseils, du soutien et des renseignements aux comités permanents qui examinent les prévisions budgétaires.

Enfin, nous souhaitons que les comités permanents considèrent le nouveau comité comme un véhicule de l'amélioration du processus budgétaire. Pour s'en assurer, il faudrait les encourager à lui faire connaître leurs préoccupations au sujet du fond et de la forme du Budget des dépenses, ainsi que de la démarche adoptée pour le produire et l'étudier. En conséquence, nous recommandons :

Que, dans leur rapport sur le Budget des dépenses, les comités permanents signalent à la Chambre leurs préoccupations concernant la présentation des prévisions budgétaires ou leur processus d'examen, et que de tels rapports soient toujours renvoyés d'office au Comité du Budget des dépenses.

c. Les sociétés d'État

Certains témoins, craignant que les dépenses projetées par les sociétés d'État ne soient pas scrutées comme il faut par les parlementaires, ont recommandé au Sous-comité de consacrer une attention toute particulière à la question.

Le gouvernement fédéral table sur différents modèles d'organisation pour exécuter ses programmes et services. Les ministères en sont un bien sûr, mais il y a aussi les organismes d'État qui se distinguent des premiers par la plus grande autonomie dont ils jouissent par rapport au gouvernement et au Parlement. Les sociétés d'État font partie de ces organismes, chacune étant une entité juridiquement distincte qui est la propriété exclusive de l'État et qui est dirigée par un conseil d'administration.

Aux termes de la partie X de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, les sociétés d'État font rapport au Parlement par l'intermédiaire du ministre compétent. Par conséquent, lorsque celles-ci ont besoin de fonds provenant du Trésor, leurs demandes de crédits figurent à la partie II du Budget des dépenses du ministère en question. Les sociétés d'État (et certains organismes bénéficiant d'une exemption) ne présentent pas de partie III; la plupart d'entre elles sont plutôt tenues, par la *Loi sur la gestion des finances publiques*, de déposer des résumés de leurs plans d'entreprise, ainsi que de leurs budgets de fonctionnement et d'investissement.

Les crédits destinés aux sociétés d'État sont considérables puisque, selon les prévisions, ils totaliseront 4,1 milliards de dollars en 1997-1998⁹⁶. En 1994-1995, 27 sociétés d'État ont reçu 4 588 millions de dollars de crédits budgétaires, cinq d'entre elles ayant touché 81 p. 100 de cette somme⁹⁷.

Sans vouloir nous lancer dans une discussion approfondie du financement des sociétés d'État, nous pouvons néanmoins dire que, vu la complexité et le montant des crédits accordés à ces organismes, les parlementaires seraient justifiés de les examiner de plus près qu'ils ne le font actuellement.

Selon certains témoins, il faudrait charger un même comité de l'examen des crédits parlementaires de toutes les sociétés d'État, tout comme l'étude des budgets de tous les ministères serait confiée à un seul comité. Cette décision est recommandée en particulier par l'honorable Ronald Huntington qui nous a renvoyés à un rapport qu'il a rédigé en 1982 en collaboration avec un autre ancien député, M. Claude-André Lachance, sur le rôle du Parlement dans la reddition de comptes par le gouvernement⁹⁸. Les deux auteurs y recommandent que les rapports annuels de toutes les sociétés d'État soient déférés à un comité qui serait habilité à les renvoyer aux comités permanents compétents, à étudier le mandat et la conduite des sociétés d'État et à examiner leurs bureaux de direction et leurs conseils d'administration⁹⁹.

Nous avons déjà précisé qu'à notre avis, un comité du Budget des dépenses ne devait rien enlever au rôle prépondérant des comités permanents dans l'étude des prévisions budgétaires. Cette réserve vaut aussi pour l'examen des sociétés d'État qui sont beaucoup trop nombreuses, trop variées sur le plan de leur structure et de leur mandat, et trop complexes pour que leur surveillance soit confiée à un seul et même comité. De toute évidence, les comités permanents compétents doivent continuer d'être responsables au premier chef de la surveillance des sociétés d'État. Nous constatons aussi que le vérificateur général est actuellement responsable de la vérification des comptes des sociétés d'État et que le rapport annuel sur celles-ci (qui a remplacé le volume III des *Comptes publics du Canada* en 1992), déposé par le président du Conseil du Trésor, est renvoyé automatiquement au Comité permanent des comptes publics. Nous craignons toutefois que les mécanismes actuellement utilisés par les sociétés d'État pour transmettre au Parlement des renseignements sur les dépenses projetées ne soient pas satisfaisants. Il faudrait réexaminer périodiquement ces mécanismes afin de s'assurer

⁹⁶ Président du Conseil du Trésor, *Rapport annuel au Parlement (1995), Les sociétés d'État et autres sociétés dans lesquelles le Canada détient des intérêts*, décembre 1995, p. 7.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 9.

⁹⁸ Huntington et Lachance, 1982.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 11-12.

qu'ils répondent parfaitement aux besoins du Parlement. En conséquence, nous recommandons :

Que le Comité du Budget des dépenses soit autorisé à réexaminer périodiquement les mécanismes utilisés par les sociétés d'État pour faire rapport au Parlement, ainsi qu'à vérifier si les méthodes employées par le Parlement pour leur attribuer des crédits sont satisfaisantes.

En outre, nous croyons qu'il est nécessaire d'étudier globalement le rôle, le mandat, les activités et l'administration financière de l'ensemble des sociétés d'État, notamment en ce qui concerne les demandes de crédits parlementaires et leur utilisation. C'est une tâche qui pourrait être confiée au Comité du Budget des dépenses. En conséquence, nous recommandons :

Que le Comité du Budget des dépenses soit autorisé à effectuer, avec l'approbation, la collaboration et la participation des comités permanents compétents, un examen périodique du rôle, du mandat, des dépenses et des régimes de dépenses des sociétés d'État dans leur ensemble ou prises individuellement, à l'intérieur de la structure du gouvernement fédéral du Canada.

Notre recommandation ne vise cependant qu'une partie de l'équation. Si l'on veut arriver à exercer un meilleur contrôle des sociétés d'État par le Parlement, comme cela s'impose d'après certains témoins entendus, il faudra aussi améliorer la qualité du travail accompli par les comités permanents à cet égard. Par conséquent, nous encourageons instamment les comités permanents chargés d'examiner les sociétés d'État à prendre en considération les préoccupations exprimées par certains des témoins qui ont comparu devant notre comité.

d. Ensemble des dépenses fédérales : la vue à quarante mille pieds de hauteur

Nous sommes d'accord avec certains des témoins ayant affirmé que la situation actuelle n'aidait pas les parlementaires à se faire une meilleure idée globale des dépenses publiques fédérales. Comme nous l'a dit un président de comité, «notre gros problème est que nous n'avons pas réellement de vue d'ensemble». (030696:755)

Des témoins ont proposé deux façons d'y parvenir. Selon certains, créer un comité chargé exclusivement d'examiner le budget des dépenses de tous les ministères et organismes permettrait d'atteindre un tel objectif. Nous avons rejeté cette solution. D'autres ont suggéré de confier à un comité du Budget des dépenses un mandat élargi englobant tout l'éventail des activités financières du gouvernement. En donnant suite à cette recommandation, on reproduirait en gros ce qui se fait en Nouvelle-Zélande, où le

comité des finances et des dépenses n'est pas responsable uniquement du Budget des dépenses : il examine les grandes questions liées aux dépenses publiques et il étudie les états financiers annuels de l'État, les avant-projets de loi sur les finances et les rapports du vérificateur général.

Dans notre Chambre des communes, le Comité permanent des finances et le Comité permanent des comptes publics se partagent actuellement une bonne partie de ces fonctions. Le premier est chargé d'examiner les politiques et les lois à caractère économique et financier; il a ainsi déjà étudié, entre autres, des questions touchant la réforme de la fiscalité, la politique monétaire et les institutions financières. Quant au second, il étudie les dépenses effectives du gouvernement, puisque les *Comptes publics du Canada* — les états financiers annuels des transactions du gouvernement pour l'exercice précédent — lui sont renvoyés. Il étudie aussi les rapports du vérificateur général, dont il fait ensuite rapport. Si nous écoutons les conseils de certains témoins, il faudrait fusionner les mandats de ces comités — y compris le futur Comité du Budget des dépenses — pour former un nouveau comité.

Nous ne sommes pas non plus en faveur de cette suggestion. Il est manifeste que les attributions et la charge de travail du Comité permanent des finances et de celui des comptes publics sont déjà très lourdes et qu'elles monopolisent le temps et l'attention de leurs membres. Nous sommes loin d'être convaincus que la fusion des deux comités serait avantageuse; ce serait plutôt le contraire. Donc, après mûre réflexion, le Sous-comité conclut qu'on serait malavisé de combiner les fonctions de ces deux importants comités pour les confier à un nouveau comité qui assumerait de surcroît la responsabilité prépondérante de l'examen du Budget des dépenses.

Nous croyons en revanche qu'il serait possible d'obtenir une vue d'ensemble des activités financières et des dépenses du gouvernement tout en minimisant les risques de chevauchement et de dédoublement — sans compter les sources de friction — chez les comités à vocation financière.

La solution consiste à demander au Comité du Budget des dépenses qu'il coordonne ses activités avec celles des autres comités à vocation financière et qu'il tienne des réunions conjointes avec eux — comme le prévoit l'article 108.(1)a) du Règlement — pour étudier les sujets d'intérêt et de préoccupation communs. En conséquence, nous recommandons :

Que le Comité du Budget des dépenses coordonne ses activités avec celles du Comité permanent des finances et du Comité permanent des comptes publics et que, lorsque ce sera jugé nécessaire, il siège conjointement avec l'un ou l'autre de ces comités ou les deux pour étudier des sujets d'envergure comme les dépenses et les recettes dans l'ensemble de l'administration publique.

Tableau 1 : Les fonctions des comités permanents à vocation financière

Comité permanent du Budget des dépenses (proposé)	Comité permanent des finances	Comité permanent des comptes publics
<ul style="list-style-type: none"> • Examine le processus d'examen des crédits et du Budget des dépenses et présente au moins une fois l'an à la Chambre un rapport sur leur fonctionnement et leur amélioration. • Fournit conseils et soutien, sur demande, aux comités permanents qui étudient le Budget des dépenses. • Examine certaines prévisions budgétaires et des dépenses de programmes relevant de plusieurs ministères et organismes, avec l'approbation et le soutien des comités permanents compétents. • Examine les mécanismes utilisés par les sociétés d'État pour faire rapport à la Chambre et à ses comités de leurs dépenses annuelles projetées. • Coordonne ses activités avec celles des comités permanents des finances et des comptes publics pour éviter les chevauchements et dédoublements; se réunit avec ces comités pour étudier des sujets d'intérêt commun. 	<ul style="list-style-type: none"> • Examine les politiques financières et économiques. • Étudie la législation financière. • Mène les consultations prébudgétaires. • Étudie le Budget des dépenses des ministères des Finances et du Revenu. 	<ul style="list-style-type: none"> • Étudie rétrospectivement les dépenses effectives du gouvernement. • Reçoit les Comptes publics du Canada et les rapports du vérificateur général du Canada, les étudie et en fait rapport. • Étudie le Budget des dépenses du Bureau du vérificateur général.

e. Télédiffusion des séances de comité

Le comité dont nous proposons la création aura un mandat extrêmement important. Entre autres objectifs visés, il y a retenir l'attention non seulement du Parlement mais aussi d'un public bien plus vaste sur le Budget des dépenses et sur les processus entourant sa préparation et son examen. Pour que le Comité du Budget des dépenses soit plus susceptible d'atteindre cet objectif, nous croyons que ses activités devraient être accessibles dans toute la mesure du possible aux députés et au grand public. En conséquence, nous recommandons :

Que le Comité permanent du Budget des dépenses ait le mandat ferme de télédiffuser ses délibérations.

f. Ressources en personnel

On nous a suggéré à maintes reprises au cours des audiences que les comités obtiennent l'aide de spécialistes pour la durée de l'examen du Budget des dépenses. Selon M. Dobell, directeur du Centre parlementaire, il faut absolument d'importantes ressources en personnel. Les comités devront pouvoir compter sur l'apport de spécialistes du domaine de la gestion des dépenses. (191095:1050) L'honorable Ronald Huntington est du même avis et affirme que «les comités auront besoin non pas d'un minimum d'aide mais bien d'un appui considérable». Un autre témoin a souligné que «le Parlement n'a pas les ressources considérables dont dispose le gouvernement». Selon nous, la situation doit changer.

La meilleure solution consiste à affecter en permanence au Comité du Budget des dépenses une petite équipe de chercheurs compétents dans le domaine des finances et de la gestion financière. Tout en travaillant principalement pour le Comité, ces chercheurs pourraient conseiller d'autres comités permanents et des députés au sujet du Budget des dépenses. En conséquence, nous recommandons :

Que le Comité du Budget des dépenses soit doté de sa propre petite équipe permanente de chercheurs.

g. Évaluation du mandat et des résultats du comité proposé

Nous savons qu'en recommandant la création d'un comité du Budget des dépenses auquel serait confié le mandat exposé précédemment, nous nous aventurons en terrain inconnu. Ce nouveau comité sera doté d'attributions assez différentes de celles associées aux comités permanents actuels. Il aura bien peu en commun avec le comité des finances et des dépenses de la Nouvelle-Zélande ou avec le Comité des prévisions budgétaires qui

a déjà existé à notre propre Chambre des communes. Par conséquent, il est difficile de prévoir exactement comment le comité proposé va fonctionner en pratique. Rien ne garantit qu'il arrivera, avec les outils dont nous recommandons qu'il soit doté, à exécuter son mandat fondamental qui consiste à assister les comités permanents dans leur étude des prévisions budgétaires et à favoriser le raffinement du processus budgétaire. Seuls l'expérience et le temps nous diront si ce comité pourra contribuer avantageusement à l'étude du Budget des dépenses et à l'attribution des crédits.

Certains membres du Sous-comité hésitent à proposer la création d'un comité permanent du Budget des dépenses, craignant qu'un tel comité ne règle pas les problèmes de bases et les frustrations liés actuellement à l'étude du Budget des dépenses. De plus, certains estiment qu'il pourrait y avoir chevauchement des travaux déjà effectués par les comités permanents en place et qu'il sera difficile de trouver des membres pour le nouveau comité. Nous avons essayé, dans nos recommandations, de tenir compte de ces préoccupations. Il faudra toutefois s'employer à éviter que ces craintes se concrétisent et veiller à ce que le nouveau comité réalise ses objectifs et joue un rôle utile.

Nous voulons par ailleurs attirer l'attention sur une autre question d'une grande importance. Durant nos audiences, nous nous sommes interrogés sur l'opportunité de confier la présidence du comité du Budget des dépenses à un député de l'opposition. Les avis sur cette question étaient également partagés. Les partisans de cette proposition estiment qu'un député de l'opposition serait le mieux placé pour défendre les intérêts de tous les députés au chapitre de l'étude du Budget et des crédits. Ils font un parallèle entre le nouveau comité et le Comité permanent des comptes publics qui, depuis 1958, est présidé par un député de l'opposition. Ils ont fait remarquer que ce comité fonctionne raisonnablement bien et que son président doit être conscient de la nécessité d'une collaboration avec tous les membres du comité. Par contre, ceux qui ne souscrivent pas à cette idée ont dit qu'il ne serait pas souhaitable de procéder ainsi pour le moment. Ils ont signalé que le Budget des dépenses est lié directement aux grandes orientations politiques du gouvernement et que le rôle du Parlement consiste à examiner ces politiques d'un oeil critique, pas à en être le principal architecte. Comme on n'a pas réussi à s'entendre sur cette question, le Sous-comité estime qu'il serait important d'y revenir à l'occasion d'un examen ultérieur du fonctionnement du comité du Budget des dépenses. Dans l'intervalle, lorsque le nouveau comité sera créé, on pourrait sérieusement envisager de nommer comme président un député de l'opposition.

Nous estimons donc qu'il serait prudent, à un moment donné, d'évaluer le mandat et les résultats du comité afin de déterminer s'il répond ou non aux attentes. Un tel examen permettrait de confirmer l'utilité du comité, d'apporter les correctifs nécessaires ou de décider de sa dissolution s'il n'atteignait pas les objectifs visés. En conséquence, nous recommandons :

Que le mandat et les objectifs du Comité permanent du Budget des dépenses et l'efficacité avec laquelle il s'acquitte de ses tâches, fassent l'objet d'un examen au plus tard deux périodes d'octroi des crédits après sa formation.

h. Coûts de base associés à la création d'un comité du Budget des dépenses

Comme on le verra plus loin, nous demandons instamment aux comités permanents de prendre dûment en considération le coût des mesures qu'ils préconisent et, dans la mesure du possible, d'intégrer à leurs rapports une analyse de ces coûts. Il est donc normal que nous fassions figurer dans le présent rapport une estimation des coûts que représenterait la création d'un comité permanent du Budget des dépenses¹⁰⁰.

Durant l'exercice 1995-1996, le dernier pour lequel on dispose de données, les comités permanents ont dépensé au total 1 179 662 \$¹⁰¹. De tous les comités permanents, c'est le Comité des finances qui a affiché les dépenses les plus élevées (188 557 \$ environ, soit 13,82 p. 100 des dépenses totales des comités). Ce sont le Comité des comptes publics et celui des ressources naturelles, de même que le Comité de liaison qui ont eu les dépenses les moins élevées, à savoir 3 174 \$, 3 301 \$ et 1 211 \$ respectivement.

Le gros des dépenses du Comité permanent des finances a été engagé au titre des déplacements (124 859 \$) et pour la rémunération de témoins experts (34 041 \$). Ces dépenses sont en accord avec le mandat du Comité qui l'autorise entre autres à tenir des consultations prébudgétaires. Parmi les comités qui ont enregistré les dépenses les plus faibles durant la période observée, on retrouve le Comité des comptes publics, celui qui se rapproche le plus du comité du Budget des dépenses que nous proposons, sur le plan du mandat et des tâches. Cette similitude tient à deux aspects, déterminés par des mandats qui engendrent un certain type de dépenses.

Le Comité des comptes publics est chargé d'examiner les dépenses publiques rétrospectivement. Pour ce faire, il entend deux types de témoins : quelques hauts fonctionnaires et le vérificateur général du Canada, qui tous travaillent à Ottawa, si bien que leur audition n'entraîne pas de dépenses de voyage. Comme il s'agit de fonctionnaires, le Comité n'a pas à les rémunérer lorsqu'ils comparaissent.

Selon toute probabilité, le comité permanent du Budget des dépenses que nous proposons n'aurait aucune raison de se déplacer. Le mandat que nous envisageons pour

¹⁰⁰ Nota : Cette estimation ne comprend pas le coût d'une équipe de chercheur.

¹⁰¹ Ce montant et les autres qui suivent ne font pas état des dépenses des comités mixtes permanents qui, pour l'exercice 1995-1996, représentaient 181 381 \$. Tous les chiffres fournis ici sont tirés du rapport annuel de la Direction des comités et associations parlementaires (*Rapport annuel des activités et des dépenses de 1995-1996, juin 1996*) présenté à la Chambre des communes.

lui consisterait à étudier les pratiques internes de l'administration publique et à superviser les activités d'autres comités permanents relativement à l'étude du Budget des dépenses. En conséquence, il est fort probable que la plupart des témoins qu'il entendrait proviendraient des ministères et organismes publics. Des fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor, du ministère des Finances et, peut-être, du Bureau du vérificateur général comparaitraient sans doute régulièrement devant le comité, ce qui n'entraînerait aucune dépense additionnelle, comme dans le cas du Comité des comptes publics.

Il reste cependant que le comité envisagé risquerait d'avoir besoin à l'occasion de consulter des témoins experts, en raison du caractère complexe et très technique des questions qui lui seraient confiées. Certains de ces témoins proviendraient certainement de l'extérieur de la région de la capitale nationale, et le comité devrait alors les défrayer de leurs dépenses de voyage. Il faudrait aussi prévoir certaines sommes pour payer les services d'autres experts qui n'accepteraient de travailler avec le comité que sur la base d'un contrat.

En 1995-1996, sur les 20 comités permanents, 19 ont versé au total 381 651 \$ pour couvrir les frais des témoins. La moyenne des dépenses des comités à ce chapitre s'élève à environ 20 087 \$. D'après une estimation généreuse de l'aide que le nouveau comité devrait obtenir auprès de témoins d'en dehors de la capitale nationale, nous pensons qu'un montant équivalent à la moyenne des dépenses des comités à ce chapitre devrait suffire.

Pendant le même exercice, six comités seulement ont retenu les services d'experts-conseils. Leurs dépenses à ce titre ont totalisé 147 761 \$, ce qui représente une moyenne de 24 626 \$. Là encore, en estimant généreusement les besoins éventuels du comité, on peut penser qu'un montant égal à la moyenne serait suffisant pour l'embauche d'experts-conseils.

Ces montants additionnés ensemble, puis ajoutés aux dépenses engagées en 1995-1996 par le comité qui ressemble le plus à celui que nous proposons — le Comité permanent des comptes publics (abstraction faite des frais des témoins, soit 2 067 \$) — nous donnent des dépenses estimatives d'approximativement 52 706 \$.

Il s'agit là d'une estimation très élémentaire qui repose sur des calculs arbitraires. On n'a pas pris en compte, par exemple, les coûts de l'interprétation durant les audiences ni le coût des autres services de soutien. Nous pensons cependant que cette estimation représente le montant de base qui serait vraisemblablement nécessaire. À notre avis, il est important de ne pas sous-estimer les besoins du comité durant sa première année de fonctionnement. En outre, bien que généreuse, notre estimation représente *grosso modo* des dépenses des comités permanents en 1995-1996 et le quart de celles du Comité permanent des finances. Compte tenu de l'ampleur des responsabilités qui lui incomberaient, il s'agit d'un montant fort modeste.

Nous nous hâtons de préciser que le comité du Budget des dépenses ne serait pas forcé de dépenser toute cette somme, et ne le ferait probablement pas. Par conséquent, le temps passant, il pourrait être opportun de réviser le budget du comité, sans doute à la baisse.

i. Composition des comités

Plusieurs de nos témoins ont souligné l'importance de pouvoir compter sur des membres de comités qui s'intéressent aux ministères et aux organismes dont ils examinent le Budget des dépenses et qui les connaissent.

Il faut que les membres des comités soient motivés et renseignés pour pouvoir procéder à un examen efficace du Budget des dépenses des ministères. L'adjonction de membres provisoires, même si elle peut offrir l'occasion à de plus nombreux députés d'acquérir une grande connaissance du fonctionnement du gouvernement et des affaires publiques, nuit à cette capacité. Les nouveaux membres des comités, comme nous l'ont signalé certains présidents, ne comprennent pas toujours assez bien le ministère et son mandat pour pouvoir examiner son Budget des dépenses.

S'il faut changer des membres d'un comité, on devrait s'efforcer de conserver le même niveau de savoir-faire. Nous recommandons donc :

Que, quand il faut procéder à une certaine rotation des membres des comités, on tienne compte du besoin de conserver un certain niveau d'expertise dans les comités.

Les députés doivent assumer un certain nombre d'obligations dont un très grand nombre sont pressantes et simultanées. La pratique qui consiste à permettre à des remplaçants de siéger à des comités quand les membres réguliers sont occupés ailleurs s'est répandue en raison de ce fait fondamental de la vie parlementaire. Même si le remplacement est un mal nécessaire en ce qui a trait au fonctionnement normal des comités, nous croyons que l'on devrait l'éviter lorsque le Budget des dépenses est à l'étude. Comme l'ont fait remarquer nos témoins, la connaissance d'un ministère ou d'un organisme est essentielle si les membres des comités veulent assumer correctement leurs responsabilités. En outre, en évitant avec soin le recours à des membres substitués durant l'étude du Budget des dépenses, on ferait bien comprendre aux députés que la direction des partis considère que cet aspect du travail en comité revêt une importance cruciale. Par conséquent, nous recommandons :

Que l'on s'efforce, dans toute la mesure du possible, d'éviter tout remplacement des membres des comités durant l'examen du Budget des dépenses.

2. Nouveaux outils

Un sujet qui revient constamment dans les réponses que les députés ont données à notre questionnaire concerne la nécessité d'influer davantage sur les dépenses. Le Sous-comité est aussi de cet avis. Pour que l'examen du Budget des dépenses soit mieux fait, il faut donner aux comités de plus nombreuses occasions d'influer sur les dépenses, de plus grands pouvoirs et une meilleure information. Une fois ces améliorations effectuées, les comités devraient être à même de voir d'un autre oeil l'étude du Budget des dépenses.

En ce moment, les comités permanents qui étudient le Budget des dépenses, peuvent le rejeter, le réduire, ou simplement l'approuver. Quand le gouvernement détient une majorité à la Chambre, les deux premières options sont très improbables. Même quand un gouvernement minoritaire est au pouvoir, les réductions de dépenses sont rares et modestes¹⁰². La capacité des comités d'influer sur le Budget des dépenses est également limitée par des dispositions d'ordre constitutionnel qui stipulent que seule la Couronne (c'est-à-dire le gouvernement) peut introduire ou recommander l'affectation de deniers publics. En conséquence, les comités ne peuvent pas accroître un crédit ni modifier son intention en changeant son objectif.

Ces contraintes — qu'elles soient d'origine politique ou constitutionnelle — ont eu pour effet de dissuader de nombreux comités et leurs membres d'adopter quelque mesure que ce soit à l'égard du Budget des dépenses.

Le Sous-comité estime qu'en donnant aux intéressés de nouvelles occasions d'influer sur les plans de dépenses — certaines de création récente et d'autres que nous proposerons — on atténuera considérablement ces frustrations.

a. L'aptitude à réaffecter des fonds

Selon certains de nos témoins, les comités examineraient peut-être le Budget des dépenses avec plus d'attention s'ils pouvaient proposer la réduction d'une dépense dans une activité ou un programme et l'augmentation d'une autre. Selon un témoin, il serait plus facile de le faire si les ministères passaient à un seul crédit. Selon M. Peter Dobell, si tel était le cas,

On pourrait faire valoir que le déplacement d'une dépense, d'un poste ou d'un programme à un autre ne représente pas une augmentation de l'ensemble des dépenses, à condition qu'une [...] décision concomitante du comité amène une réduction correspondante dans d'autres programmes. (191095:1050)

¹⁰² Par exemple, de 1972 à 1974, quand un gouvernement minoritaire était au pouvoir, le Parlement a apporté deux réductions aux dépenses qui s'élevaient à environ 20 000 \$, somme insignifiante par rapport aux milliards de dollars des dépenses totales du gouvernement.

Le Greffier de la Chambre a signalé qu'on pouvait atteindre le même objectif par d'autres moyens sans avoir à changer la structure des crédits du Budget des dépenses. Le gouvernement pourrait, s'il le souhaitait, indiquer qu'il est prêt à accepter les réaffectations proposées par les comités. Selon M. Marleau :

Il faudrait avoir le consentement de la Couronne pour le faire, soit au moment de la présentation des prévisions budgétaires, soit pendant la dernière période des subsides. À ce moment-là, le ministre pourrait présenter une motion pour dire qu'il est d'accord avec le comité pour faire telle ou telle chose. (280895:1015)

Certains pourraient prétendre que, puisque l'article 54 de la *Loi constitutionnelle de 1867* (repris au paragraphe 79(1) du Règlement de la Chambre) exige une recommandation royale pour tout projet de crédits, tout projet de loi ou toute résolution contenant des dispositions financières, les comités seraient en fait empêchés de formuler une proposition visant à accroître les dépenses relatives à une activité. Toutefois, comme l'a fait ressortir le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes (le comité McGrath), la Constitution précise seulement qu'une recommandation royale doit être émise si une mesure (projet de crédits, projet de loi ou résolution) contenant des dispositions financières doit être adoptée. À la suite de modifications du Règlement, il n'est plus nécessaire que la proposition royale accompagne la mesure dès le début, et elle peut être fournie ultérieurement. Par conséquent, le gouvernement pourrait, s'il le souhaitait, accepter la recommandation d'un comité visant à accroître les dépenses relatives à une activité ou à un programme particulier à condition qu'il y ait une réduction équivalente dans un autre secteur, et s'assurer d'obtenir une recommandation royale à ce sujet avant son adoption par la Chambre.

Sur la base des arguments présentés par les témoins que nous avons entendus, nous croyons qu'il est faisable de permettre aux comités permanents de proposer certaines réaffectations de fonds. Un changement en ce sens, même de portée modeste, pourrait ranimer l'intérêt des députés pour l'étude du Budget des dépenses et des crédits.

Nous proposons donc que les comités permanents puissent suggérer des réaffectation de fonds selon les modalités suivantes. Après un examen attentif du budget des dépenses qui lui est renvoyé, et des consultations étroites avec le ministre ou les hauts fonctionnaires concernés, un comité permanent pourrait décider de réduire le montant d'un crédit, pouvoir dont les comités jouissent déjà. Cependant, le comité pourrait alors proposer un réaffectation des fonds en question à un autre crédit à l'intérieur du même budget des dépenses. Le total des réaffectations de fonds proposées ne pourrait pas dépasser les réductions effectuées par le comité. En outre, comme ce pouvoir nouveau représente une grande innovation, nous proposons de plafonner les augmentations proposées à 5 p. 100 du montant initial du crédit.

Il est important de signaler que, dans notre recommandation, les comités permanents pourraient proposer des réaffectations de fonds touchant uniquement les budgets des

dépenses qui leur sont renvoyés. Certains comités permanents se voient confier l'étude des budgets de plus d'un ministère ou d'un organisme; il importe de souligner que ces comités pourraient proposer des réaffectations de fonds au sein du budget des dépenses de chaque ministère, et non proposer des réaffectations de fonds d'un ministère à un autre.

Par conséquent, après avoir bien réfléchi à la question, nous recommandons :

Que les comités permanents chargés de l'étude de budgets des dépenses soient autorisés à proposer à la Chambre la réaffectation d'au plus 5 p. 100 du montant des crédits à l'intérieur de chacun des budgets des dépenses qui leur sont renvoyés.

Le pouvoir de recommander des réaffectations de fonds est un outil nouveau et puissant dont les comités devraient faire usage avec prudence et modération. Il est important que de telles recommandations reposent sur des informations claires, exactes et probantes. Autrement dit, les comités devraient être obligés d'étayer leurs recommandations. Par conséquent, nous recommandons :

Que, lorsqu'ils recommanderont des réaffectations de fonds, les comités permanents justifient leurs recommandations en présentant des informations claires et exactes.

Si un comité permanent proposait une réaffectation de fonds, il reviendrait alors au gouvernement de déterminer s'il est favorable à la mesure proposée. Le cas échéant, comme les réaffectations de fonds pourraient augmenter les dépenses dans un secteur donné, le gouvernement devrait alors déposer une recommandation royale modifiée pour couvrir l'augmentation. Par conséquent, nous recommandons :

Que l'on modifie le Règlement pour autoriser le gouvernement à recourir à une recommandation royale modifiée pour couvrir une réaffectation de fonds proposée par un comité permanent.

Si le gouvernement décide de ne pas donner suite à la recommandation d'un comité permanent au sujet d'une réaffectation de fonds, il peut simplement omettre la recommandation royale modifiée. De plus, il doit adopter une motion annulant les réductions effectuées. Cependant, nous estimons que les recommandations de réaffectation de fonds émanant d'un comité permanent méritent d'être étudiées avec sérieux. Si le gouvernement les accepte, point n'est besoin d'autres explications que celle qui figurent déjà dans le rapport du comité. En revanche, s'il en rejette, il ne peut se contenter d'un simple refus et doit justifier sa décision au moyen d'arguments aussi clairs et précis que ceux du comité. En outre, si le gouvernement entend rejeter une réaffectation

de fonds recommandée par un comité ou souhaite la modifiée, il doit le faire en temps opportun, pour que les parlementaires aient le temps de bien comprendre ses motifs. Par conséquent, nous recommandons :

Que, lorsque le gouvernement rejette ou modifie une réaffectation de fonds recommandée par un comité permanent, il expose à la Chambre les motifs de sa décision et ce, au plus tard au cours des deux derniers jours de séance avant le dernier jour désigné de la période d'octroi des crédits en question.

Nous nous empressons d'ajouter que le gouvernement devra, pour respecter cette consigne, veiller à ce que les jours désignés tombent le plus près possible de la fin de la période d'octroi des crédits.

Nous constatons également que certaines modifications devront être apportées à l'article 109 du Règlement (que peuvent invoquer les comités pour obliger le gouvernement à déposer une réponse globale dans les 150 jours qui suivent le dépôt d'un rapport) afin de tenir compte de ce changement.

L'idée d'autoriser les comités permanents à proposer des réaffectations de fonds suscite de vives inquiétudes chez certains des témoins que nous avons entendus, et il importe d'y réagir. Des présidents de comité, de même que beaucoup d'autres personnes parmi celles qui ont rempli notre questionnaire, ont fait valoir que les comités ne possédaient pas les compétences voulues pour effectuer des transferts de fonds entre programmes. D'autres ont ajouté que le temps alloué à l'étude du Budget des dépenses n'était pas suffisant pour que les comités puissent bien saisir les répercussions de transferts de ressources à l'intérieur du budget d'un ministère. Pour reprendre les termes d'un témoin, on aboutirait au «chaos le plus total».

Ces inquiétudes sont certes fondées dans une certaine mesure, mais elles font abstraction de la disponibilité d'une meilleure information et, forcément, des répercussions des changements proposés dans le présent rapport. Nous sommes persuadés qu'en améliorant la qualité et l'actualité de l'information dont disposent les comités et grâce à de meilleurs services d'appui, les comités pourront effectuer des réaffectations de fonds efficaces et judicieuses. Si cela n'était pas le cas, le gouvernement pourrait toujours refuser d'accéder aux vœux des comités. En outre, nous avons recommandé de plafonner les montants qui pourraient faire l'objet d'une réaffectation. D'après nous, ces mesures devraient suffire à atténuer les craintes de ceux qui pensent que les comités risquent de se servir de ce nouveau pouvoir à mauvais escient ou sans discernement.

Le Sous-comité éprouve cependant de son côté des réserves qui ne sont pas encore tout à fait dissipées. Par exemple, nous souscrivons à l'idée de plafonner la proportion des

crédits pouvant faire l'objet d'une réaffectation de fonds, mais nous sommes bien conscients du caractère arbitraire de la limite que nous avons choisie — 5 p. 100. Par ailleurs, notre proposition représente une innovation de taille par rapport à l'usage quant à l'étude du budget. Comme pour toute nouvelle mesure, nous ne pouvons pas être absolument certains à l'avance de l'efficacité de ce que nous proposons, pas plus que nous ne pouvons en prévoir toutes les conséquences. Il serait donc sage d'étudier les modifications proposées du Règlement après un certain temps, afin de déterminer s'il faut les conserver ou les modifier. Par conséquent, nous recommandons :

Que les modifications du Règlement autorisant les comités permanents à proposer des réaffectations de fonds soient réexaminées au terme de deux périodes d'octroi des crédits.

b. La possibilité d'examiner les plans de dépenses et le rendement isolément

Pour améliorer l'information fournie au Parlement, il a été proposé de lui remettre deux types distincts de renseignements qui seraient soumis aux comités pour qu'ils en fassent rapport : d'une part, des documents sur les plans et les priorités des ministères, qui seraient présentés au printemps, et, d'autre part, des documents sur le rendement, c'est-à-dire la façon dont les plans et priorités de dépenses ont été menés à bien, qui seraient présentés à l'automne. Les documents des deux catégories devaient se compléter et servir de base pour l'évaluation des plans de dépenses ultérieurs des ministères, eux-mêmes présentés au printemps. Pour mettre cette façon de faire à l'essai, on a conçu une nouvelle version des documents de la partie III du Budget des dépenses, qui ont été présentés au printemps de 1996, et des documents expérimentaux sur le rendement, qui ont été présentés en octobre 1996.

En prenant cette mesure, le gouvernement suit le conseil que lui a donné, il y a 17 ans, la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité (la commission Lambert), conseil selon lequel les ministères devraient présenter des rapports sur leur rendement au Parlement à l'automne. Selon les commissaires, ces rapports

deviendraient le principal compte rendu sur le rendement des ministères et agences et fourniraient au Parlement et à ses comités permanents des informations faciles à utiliser, complètes et pertinentes sur lesquelles ils pourraient s'appuyer pour faire du rendement de ces organismes des évaluations de la qualité que les contribuables canadiens sont en droit d'attendre¹⁰³.

L'examen de ces rapports, ajoutaient les commissaires, permettrait d'évaluer les prévisions budgétaires des ministères à la lumière de leur rendement antérieur d'une façon logique et au moment opportun.

¹⁰³ Canada, Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité, *Rapport final*, mars 1979, p. 108.

L'idée de fournir deux types de documents — les uns sur les dépenses et les plans proposés, et les autres, sur le rendement antérieur — est aussi valable aujourd'hui qu'elle l'était lorsque la commission Lambert a fait rapport de ses conclusions. M. Mallory nous a dit qu'adopter cette façon de faire donnerait aux comités deux occasions de comparer le rendement des ministères et leurs plans. Cette proposition, a-t-il dit, «vaut bien qu'on en fasse l'essai»; l'examen de l'automne «permettrait d'exiger des comptes beaucoup plus précis et d'évaluer beaucoup mieux le rendement». (301195:0945) Si le gouvernement prête attention aux rapports que cet examen produira, il pourra tenir compte des avis formulés par les comités dans l'élaboration de ses futures politiques. Maria Barrados, adjointe au vérificateur général, partageait cet avis. Elle nous a dit que si les rapports sur le rendement étaient correctement préparés,

le Parlement devrait être davantage en mesure de savoir ce que les ministères arrivent à faire avec l'argent et les pouvoirs dont le gouvernement dispose et de contester efficacement les priorités et les plans de dépenses futurs du gouvernement.
(191095:940)

C'est également ce que nous pensons, et dans notre Premier Rapport (présenté dans la deuxième session de la 35^e législature) au Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre en juin 1996, nous avons formellement souscrit au projet pilote consistant à remettre au Parlement des rapports sur le rendement des ministères. Nous estimons que cette mesure promet de procurer les avantages décrits par nos témoins et croyons que tous les intéressés — gouvernement, ministères et parlementaires — doivent faire de leur mieux pour en assurer le succès. Le 31 octobre 1996, le Président du Conseil du Trésor a déposé à la Chambre des communes des rapports pilotes sur le rendement de seize ministères et agences. Les comités permanents devraient les examiner dans le cadre de leur étude des prévisions et plans de dépenses ministériels au printemps. Si cela est fait, nous sommes convaincus que la reddition de comptes sera considérablement améliorée. Nous recommandons donc :

Que les comités permanents utilisent tous les renseignements qu'ils recevront sur les plans de dépenses et le rendement des ministères dans le cadre de leur examen du Budget des dépenses.

Le dépôt à la Chambre des documents sur le rendement nous préoccupe. Il est vrai que le fait que cette information doit être présentée beaucoup plus tôt qu'auparavant constitue une importante amélioration. Néanmoins, les comités permanents doivent disposer du temps nécessaire pour effectuer une étude complète des rendements et pour présenter leurs vues avant que les derniers rajustements ne soient apportés au Budget des dépenses principal. Les comités seront ainsi assurés dans une certaine mesure de pouvoir faire un examen du rendement de grande qualité et de pouvoir contribuer utilement au Budget des dépenses. Nous avons exprimé ces préoccupations pour la

première fois dans un rapport déposé en juin 1996, dans lequel nous préconisons le recours aux rapports anticipés sur le rendement. Dans ce rapport, nous affirmions que pour être pleinement utiles aux parlementaires, les rapports sur le rendement devaient être déposés plus tôt à l'automne, de préférence avant la fin septembre; nous souscrivons toujours à ce point de vue. En conséquence, nous recommandons :

Que les rapports sur le rendement des ministères soient déposés à la Chambre au plus tard le 1^{er} octobre et renvoyés automatiquement aux comités permanents compétents.

c. L'aptitude à envisager des orientations nouvelles

Selon un des commentaires qui reviennent le plus souvent dans les réponses à notre questionnaire, il arrive souvent que les membres des comités n'aient pas les connaissances voulues pour évaluer des projets de dépenses détaillés. Nous comprenons ce point de vue, mais nous sommes convaincus que la nouvelle présentation du Budget des dépenses et l'accent accru que l'on mettra sur les plans et priorités des ministères donneront aux comités les instruments de base dont ils ont besoin pour porter un jugement sur les dépenses prévues. Leur tâche sera par ailleurs facilitée lorsque le projet pilote relatif à la production de rapports de rendement sera terminé et que ces rapports seront généralisés. Compte tenu de l'information déjà disponible, comme celle qui est contenue dans les rapports du vérificateur général, et de la connaissance approfondie du fonctionnement des ministères qu'ils acquièrent en tant que membres des comités permanents, les députés devraient avoir une information pertinente, à jour, et plus que suffisante pour s'acquitter de leurs fonctions.

Lorsque tous ces facteurs sont pris en considération, il apparaît que les membres des comités auront la possibilité de contribuer de façon significative au processus de planification des ministères. D'ailleurs, sauf erreur, l'une des principales raisons pour lesquelles on entend faire examiner les plans des ministères par les comités consiste justement à connaître leur avis pour éventuellement intégrer leurs vues au cycle de planification suivant.

À cette fin, et pour faciliter l'instauration d'un dialogue constructif entre les comités et les ministères, nous pensons qu'il serait utile que les ministères ne se contentent pas de fournir aux comités un ensemble monolithique de priorités accompagné des plans qui y sont associés. Cette façon de procéder non seulement est très limitative, mais elle comporte une conséquence inévitable — quoique non intentionnelle — à savoir de placer les comités devant ce qui apparaît comme un fait accompli. On peut comprendre que les comités seront moins enclins à accorder à ces plans toute l'attention voulue s'ils les croient coulés dans le béton. Au lieu de cela, nous proposons que, lorsque les ministères soumettent leurs plans aux comités permanents, ils indiquent — pour la

période qui suit l'exercice visé — les difficultés qu'ils attendent et les autres orientations qui s'offrent à eux. On pourrait alors demander aux comités permanents de réagir non pas seulement aux plans et priorités à court terme, mais aux orientations futures envisagées. Ce type de démarche comporterait un certain nombre d'avantages non négligeables.

En connaissant les grands dossiers à venir, les comités pourront se faire une meilleure idée des réalités auxquelles font face les ministères et avoir l'occasion de contribuer de manière significative aux efforts des ministères à ce sujet. L'examen des orientations possibles donnerait aussi aux députés et aux fonctionnaires l'occasion de travailler ensemble dans une atmosphère de collaboration en vue d'atteindre un objectif commun. Comme nous l'a déclaré M. Mallory,

Lorsqu'il y va de l'administration d'un programme, les hauts fonctionnaires qui en sont chargés et les membres d'un comité parlementaire qui essaient de savoir ce qui se passe à l'intérieur pourraient s'apercevoir qu'ils ont des intérêts communs.
(301195:1045)

Nous sommes persuadés que les ministères et organismes gagneraient aussi à adopter cette démarche. Les comités parlementaires et leurs membres représentent une mine de connaissances en matière d'affaires publiques et ils peuvent servir de pont entre les institutions, d'une part, et les besoins, les attentes et les préférences des citoyens, d'autre part. Ainsi, en tenant les comités au courant des dossiers de demain, les ministères et organismes pourraient se prévaloir d'une aide importante.

Pour être pertinentes, les orientations nouvelles doivent s'inscrire dans le contexte de l'évolution rapide de la société et de l'économie. La planification interne des ministères doit être liée de près aux tendances prévues et aux projections concernant la période qui suivra les trois années couvertes par les documents de planification. Lorsque cela est possible, cette information doit aussi être communiquée aux comités.

Un répondant à notre questionnaire estime que les comités «devraient jouer un rôle important dans la détermination des priorités». Nous sommes d'accord, et nous croyons que l'option qui consiste à offrir aux comités une série de priorités différentes devrait être retenue. Nous recommandons donc :

Que, lorsqu'ils soumettent leurs documents de planification annuels, les ministères et organismes informent les comités des autres orientations possibles et leur fassent connaître les grands dossiers de l'avenir, au-delà de l'exercice visé dans les documents.

La possibilité d'obtenir l'avis des comités et de connaître leurs préférences sur les questions de planification devrait en soi être extrêmement utile aux ministères et nous comptons qu'ils aborderont le processus dans cet esprit. Cependant, s'ils le désirent, les

comités devraient pouvoir non seulement réagir aux suggestions des ministères, mais aussi, exploitant leurs connaissances et leur expérience, présenter leurs propres propositions. Ce faisant, ils enrichiraient le discours public, stimuleraient le débat et offriraient peut-être aux ministères des solutions qu'ils n'avaient pas envisagées. Par conséquent, nous recommandons :

Que l'on encourage les comités à proposer d'autres orientations lorsqu'ils rencontrent des hauts fonctionnaires et dans leurs rapports sur les plans des ministères.

d. La capacité d'évaluer les nouveaux programmes proposés

Comme nous l'avons dit, les comités auront désormais plus d'information et plus d'occasions d'influer sur les plans de dépenses. On leur soumet, en même temps que le Budget des dépenses, des plans ministériels sur trois ans. Par ailleurs, la production de rapports de rendement des ministères à l'automne fait actuellement l'objet d'une mise à l'essai.

L'accessibilité d'une information appropriée sur le rendement devrait, nous en sommes convaincus, permettre un examen plus efficace du Budget des dépenses pour l'exercice à venir. Toutefois, nous craignons que ce genre d'information ne soit que très peu utile quand les ministères et les organismes envisagent des dépenses concernant de nouveaux programmes pour lesquels l'expérience passée est inutile ou inexistante. Comment, dans un tel cas, un comité permanent peut-il juger s'il doit approuver telle affectation?

Les lignes directrices du Conseil du Trésor exigent l'élaboration de cadres d'évaluation quand de nouveaux programmes sont conçus et mis en place. Ces cadres énoncent ce qu'une évaluation exigera probablement et décrivent l'information et les données que l'on doit recueillir au cours de l'évaluation et auparavant. En d'autres mots, les cadres énoncent les critères dont on se servira pour évaluer dans quelle mesure un programme aura fonctionné. Idéalement, ils comprendront également des énoncés clairs quant aux objectifs du programme de manière à ce que l'on puisse en évaluer les résultats.

En l'absence d'une information sur le rendement passé, le Sous-comité croit que les cadres d'évaluation relatifs aux nouveaux programmes pourront permettre aux comités de se prononcer de façon éclairée quand ils examinent le Budget des dépenses. Ces cadres les renseigneront sur ce que chaque programme est censé apporter et sur les critères grâce auxquels on évaluera son rendement. Ils serviraient également d'engagement au regard duquel on pourrait évaluer le rendement à venir. Enfin, les cadres permettraient aux comités de connaître les critères des évaluations futures et de les commenter. Par conséquent, le Sous-comité recommande :

Que l'on fournisse aux comités permanents les cadres d'évaluation concernant tous les nouveaux programmes, soit dans la partie III du Budget des dépenses, soit dans l'information fournie lorsque les dispositions législatives instaurant les nouveaux programmes sont examinées.

Le Sous-comité sait que l'on effectue de façon continue des évaluations de programmes existants et nouveaux dans la fonction publique. Le président du Conseil du Trésor communique les résultats de ces évaluations à la Chambre des communes dans un rapport axé sur les résultats, le rendement et la reddition de comptes. Cela est certes utile, mais le Sous-comité pense qu'il vaudrait encore mieux que ces évaluations soient intégrées aux rapports de rendement ministériels. Nous pensons aussi que les comités ont besoin de savoir si les évaluations elles-mêmes sont à jour sur le plan de la collecte des données et du respect des repères fixés. Par conséquent, nous recommandons :

Que les documents relatifs au rendement contiennent des rapports d'étape sur les évaluations en cours concernant des programmes existants ou nouveaux, y compris les programmes comportant des dépenses législatives, de même que des rapports sur les évaluations terminées. Ces rapports devraient faire état de la situation du processus d'évaluation lui-même.

e. Examen à long terme des programmes courants

Actuellement, lorsque la Chambre des communes et ses comités permanents examinent le Budget des dépenses principal, ils focalisent leur attention sur l'exercice à venir, qui commence le 1^{er} avril et se termine le 31 mars de l'année suivante. Cette façon de procéder est conforme à la loi et correspond aux cycles opérationnels des ministères, mais certaines circonstances appellent un examen à plus long terme.

Citons, par exemple, les dépenses de programme législatives dont il est question ci-dessous. Plusieurs témoins ont recommandé d'étendre la portée de l'examen des programmes au-delà des limites qu'impose la notion d'exercice financier. M. Franks, par exemple, préconise un horizon de trois ans :

Un système de ce genre inciterait les gens à voir plus loin, à s'interroger sur les répercussions à long terme des programmes, de sorte qu'il serait possible d'exercer un meilleur contrôle sur les véritables problèmes. [. .] (301195:1000)

M. Paul Thomas a présenté des arguments semblables, indiquant qu'il serait possible d'examiner les programmes en adoptant une méthode à long terme, cyclique et sélective. Il est en faveur d'un cycle de cinq ans. Enfin, M. Dobell a souligné le fait qu'en adoptant une méthode à long terme, on réduirait l'esprit partisan et on permettrait à tous les députés d'appliquer leur propre jugement au sujet des programmes.

Le Sous-comité fait remarquer que ce genre d'examen peut être fait par les comités permanents en vertu du paragraphe 81(7) du Règlement, lequel permet aux comités d'étudier les plans et les priorités de dépenses des ministères et des organismes pour les années à venir, lorsque le Budget des dépenses principal est étudié, et de faire rapport à ce sujet. En outre, l'alinéa 108(2)c) porte que les comités permanents peuvent «faire une étude et présenter un rapport sur les plans de dépenses immédiats, à moyen terme et à long terme et l'efficacité de leur mise en oeuvre par le ministère». Cependant, on met là l'accent sur les plans de dépenses et non sur les programmes déjà en place. Dans une série de recommandations formulées ci-dessous, nous demanderons au gouvernement d'exposer les programmes législatifs à un examen approfondi et régulier et de modifier le Règlement de la Chambre des communes de manière à faciliter cet examen. Nous croyons que les possibilités de procéder à un examen à long terme des programmes et des dépenses de programme courants doivent être rendues plus explicites. Par conséquent, nous recommandons :

Que les comités permanents soient explicitement autorisés à entreprendre des examens périodiques sur de vastes secteurs de programmes et de dépenses de programme courants et à en rendre compte.

Le Sous-comité s'est demandé s'il fallait préciser la durée de l'intervalle entre ces examens. Étant donné l'absence de consensus, il propose que le Comité du budget des dépenses proposé étudie plus à fond cette question.

Abstraction faite des dépenses de programme, le Sous-comité est d'avis qu'il importe d'étudier en profondeur les plans et priorités de dépenses à long terme des ministères et des organismes puisque cela est maintenant possible grâce aux modifications du Règlement et aux documents de planification et aux autres documents désormais disponibles. Par conséquent, nous demandons instamment à tous les comités permanents d'exercer ces pouvoirs nouveaux et de relever le défi qu'ils représentent.

f. Échéances de production des plans ministériels

Le Sous-comité pense que, si les plans ministériels sont rendus publics et que les comités permanents peuvent les examiner et faire rapport à leur sujet, le Parlement jouira d'une plus grande influence sur les futures dépenses. Comme M^{me} Maria Barrados du Bureau du vérificateur général nous l'a affirmé,

Les rapports des comités [sur les plans ministériels] pourraient servir de fondement à une réponse du gouvernement et constituer pour eux un bon moyen, non seulement d'influencer la préparation du prochain Budget des dépenses, mais aussi d'être perçus comme des éléments d'influence. (191095:0940)

Un certain nombre de témoins estiment cependant que les comités ne disposent pas de suffisamment de temps pour examiner ces documents et en faire rapport.

M^{me} Barrados a déclaré ce qui suit : «Nous craignons que les comités n'aient pas assez de temps pour tenir des audiences et se mettre d'accord sur un rapport avant les vacances d'été». (191095:0940) M. Peter Dobell a fait état de préoccupations semblables, affirmant que «l'échéancier prévu, le mois de juin, pour la présentation des rapports, rend ce processus peu pratique». (191095:1040) M^{me} Barrados et M. Dobell ont recommandé que l'on accorde aux comités une prolongation pour qu'ils présentent leur rapport sur les plans ministériels.

Si les arguments avancés par ces deux personnes ne manquent pas de logique à première vue, il existe néanmoins une excellente raison de ne pas repousser la date de présentation des rapports sur les plans ministériels. Comme on l'a dit, le fait que les comités puissent étudier ces documents et en faire rapport constitue un important nouveau moyen pour le Parlement d'influer sur les dépenses et les priorités prévues. Or, pour que les rapports des comités à ce sujet soient véritablement utiles, il faut qu'ils soient déposés au moment de l'année où leur impact sera le plus grand, à savoir à la fin juin, lorsque le Cabinet se réunit pour commencer à préparer le budget du prochain exercice. Si l'on différerait le dépôt des rapports précités jusqu'à l'automne, on raterait cette importante échéance et l'on ôterait de ce fait toute leur pertinence aux rapports des comités sur les plans ministériels.

Nous croyons aussi que, avec l'amélioration des rapports financiers soumis au Parlement et l'aide accrue dont bénéficieront les comités comme il est proposé ci-dessous, il n'y aura pas de raison valable de rater la date de dépôt des rapports sur les plans ministériels. Par conséquent, nous ne recommandons aucune modification à ce qui est prévu actuellement.

g. Dépôt des rapports sur le Budget des dépenses principal

Le Règlement exige que les comités présentent un rapport sur le Budget des dépenses au plus tard le 31 mai; si aucun rapport n'est déposé, le comité est réputé s'être acquitté de sa responsabilité quand même. Au moins un président a soutenu qu'il fallait prolonger le délai accordé pour présenter un rapport à la Chambre. Le délai actuel existe parce que l'on a décidé que les gouvernements devaient faire approuver leur Budget des dépenses principal et faire voter les crédits qui l'accompagnent dès la fin de juin. Ce président a réclamé plus de souplesse, «car nous n'allons pas modifier le Budget des dépenses de toute façon». (030695:1805) En attendant, s'ils disposaient de plus de temps, les comités pourraient cerner les questions du Budget des dépenses qu'ils pourraient soumettre à l'attention des ministres.

Même si nous trouvons intéressante la suggestion de retarder la date limite de présentation du rapport, nous ne croyons pas qu'elle doive être mise en application à ce moment-ci. Le gouvernement doit être suffisamment certain d'obtenir, dans un délai

raisonnable, l'approbation dont il a besoin pour engager des dépenses. L'approbation de la Chambre, comme l'ont fait remarquer de nombreux témoins, est une caractéristique essentielle de notre système parlementaire. Elle constitue un droit du Parlement que l'on doit protéger en tout temps contre toute violation. Retarder la date de présentation d'un rapport signifierait en effet que l'approbation officielle des dépenses ne serait pas reçue avant qu'une partie importante de ces dépenses n'aient déjà été engagées. Même si le Parlement pouvait voter des crédits provisoires pour couvrir cette période, nous croyons qu'au-delà d'un certain point, de telles mesures ne sont pas souhaitables et pourraient affaiblir la qualité de l'examen. En outre, on doit tenir compte des vacances d'été du Parlement; même si les comités peuvent se réunir au cours de cette période, la probabilité que cela donne lieu à un examen rigoureux est réduite. Il est important que le Parlement règle la question des crédits avant l'ajournement de l'été. Une période suffisante — environ trois mois — est déjà prévue pour l'étude du Budget des dépenses; il incombe aux comités de la mettre judicieusement à profit. Par conséquent, nous souscrivons à l'idée de conserver la date actuelle de dépôt des rapports sur le Budget des dépenses principal.

3. Incitatifs nouveaux

La création d'un comité chargé exclusivement du Budget des dépenses et l'accroissement des pouvoirs des comités ne suffisent pas en soi à garantir un meilleur examen du Budget des dépenses. Pour atteindre cet objectif, il faut offrir aux comités permanents et aux députés des incitatifs nouveaux.

a. Étude des rapports des comités sur les plans et le rendement

Si l'on veut encourager les comités à faire rapport sur les plans et le rendement des ministères, il faut pouvoir leur assurer jusqu'à un certain point que leurs observations et recommandations seront dûment prises en considération. Les comités peuvent dans une certaine mesure obtenir cette assurance en demandant au gouvernement qu'il dépose une réponse globale à leur rapport dans les 150 jours comme le permet le Règlement (article 109). Cependant, le qualificatif «globale» est parfois interprété assez librement, et les comités n'ont pas toujours obtenu une réponse aussi complète qu'ils l'auraient souhaité. Par conséquent, le Sous-comité estime opportun de prévoir des mesures additionnelles pour faire en sorte que les rapports sur les plans et le rendement des ministères soient traités avec tout le sérieux voulu.

À la suite de changements apportés ces dernières années au Règlement, le Comité permanent des finances est maintenant autorisé à tenir des consultations prébudgétaires à l'automne. Ces consultations, et le rapport du Comité des finances qui s'ensuit, sont devenus un élément important du processus budgétaire. Le Sous-comité pense que l'on pourrait encourager les comités à faire rapport sur les plans des ministères si l'étude de

leurs rapports à ce sujet faisait partie intégrante des consultations prébudgétaires. Par conséquent, nous recommandons :

Que l'on modifie le paragraphe 83.1 du Règlement par l'ajout d'un alinéa portant que, si le Comité permanent des finances décide de tenir des consultations prébudgétaires, il doit intégrer à celles-ci l'étude des rapports des comités permanents sur les plans des ministères.

Lorsque le Comité permanent des finances décide de tenir des consultations prébudgétaires, les rapports des comités permanents sur les plans et les priorités des ministères devraient être bien davantage que de simples documents soumis à l'examen du Comité. En outre, il importerait que le Comité accorde une attention spéciale à tout rapport sur la question qui émanerait du nouveau Comité permanent du Budget des dépenses. Donc, pour que ces rapports soient reçus avec l'attention qu'ils méritent, nous croyons essentiel que le Comité des finances entende le président du futur comité du Budget des dépenses de même que les présidents des comités permanents qui auront soumis un rapport sur les plans des ministères. Cela donnerait une plus grande visibilité aux rapports en question et aurait pour effet de stimuler les comités qui les préparent. Par conséquent, nous recommandons :

Que, dans le contexte de ses consultations prébudgétaires, le Comité permanent des finances envisage en priorité d'inviter les présidents des comités permanents et en particulier le président du nouveau comité permanent du Budget des dépenses à comparaître devant lui pour lui exposer les vues exprimées dans les rapports des comités sur les plans des ministères.

De plus, nous pensons qu'il serait utile que l'on réagisse à ces rapports dans les documents complémentaires qui accompagnent le Budget lui-même. Dans son premier Budget, le ministre des Finances a réagi aux consultations prébudgétaires dans un document intitulé *Aborder les choix ensemble*, dont on pourrait s'inspirer pour la réponse du ministre aux rapports des comités sur les plans des ministères. Une réponse émanant du ministre dans le contexte du Budget montrerait aux comités que leur travail sur les plans des ministères est pris au sérieux. Par conséquent, nous recommandons :

Que le ministre des Finances intègre, aux documents d'appui qui accompagnent le Budget, une réponse aux rapports des comités permanents sur les plans des ministères.

Abstraction faite des réponses globales du gouvernement aux rapports des comités sur les plans et le rendement des ministères, le Sous-comité estimerait utile que les ministères intègrent à leurs documents sur leurs plans et leur rendement les réponses aux

rapports antérieurs, car cela présenterait deux avantages. On bénéficierait ainsi d'un point de référence pour l'orientation des plans futurs des ministères. Sur le plan du rendement, les ministères seraient forcés de préciser les mesures qu'ils ont prises, le cas échéant, en réaction aux recommandations des comités. Plus important encore, les ministères seraient obligés de prendre au sérieux les observations des comités. Pour leur part, les comités pourraient comparer leurs recommandations antérieures et les plans courants des ministères et critiquer les seconds en fonction des premières. Dans certains cas, ils pourraient constater de façon très concrète que leurs rapports précédents ne sont pas restés lettre morte. Par conséquent, nous recommandons :

Que les ministères et organismes incluent dans leurs plans et leurs rapports de rendement un renvoi aux rapports antérieurs des comités sur leurs plans et rendements passés ou à d'autres rapports faits par des comités au Parlement, avec mention des mesures qui ont été prises pour réagir aux préoccupations exprimées par les députés au sein des comités permanents.

Enfin, nous tenons à rappeler aux comités que la réponse la plus tangible du gouvernement aux rapports sur les plans des ministères se trouvera dans le Budget et le Budget des dépenses des exercices ultérieurs. C'est dans ces documents que les comités découvriront ce que le gouvernement a l'intention de faire, concrètement, en réponse à leurs préoccupations.

b. Donner plus de relief à l'étude du Budget des dépenses

Durant nos audiences, un député possédant une longue expérience à la Chambre a signalé que «tout cela ne servira jusqu'à un certain point à rien si nous ne parvenons pas à ranimer l'intérêt des journalistes pour le bon travail que font dans ce domaine les députés» (6:23). Selon lui, le fait que les journalistes s'intéressent peu à l'étude des crédits est l'un des facteurs contribuant au manque de gratification des députés qui étudient le Budget des dépenses.

Outre qu'elle rend le travail des députés peu gratifiant, cette absence d'intérêt des médias est particulièrement regrettable pour ce qui concerne les efforts déployés par le Parlement pour influencer les dépenses publiques, puisque c'est dans les émissions de radio et de télévision et dans les journaux que la plupart des Canadiens puisent leur information sur les activités du Parlement et du gouvernement.

Si l'on ne peut pas faire grand chose pour amener les médias à mieux couvrir les travaux relatifs au Budget des dépenses, il est au moins une mesure qui pourrait leur faciliter la tâche. Actuellement, une salle de comité est équipée pour la télédiffusion des audiences. La télédiffusion des audiences qui se déroulent dans cette salle peut atteindre

un vaste auditoire et permettre aux Canadiens d'observer par eux-mêmes, sans intermédiaire, le travail que l'on fait pour leur compte. En outre, les enregistrements des audiences peuvent être communiqués aux médias et pourraient être utilisés dans le contexte de la couverture du Budget des dépenses. Nous pensons donc qu'il serait très souhaitable que les comités permanents tiennent au moins une de leurs réunions sur le Budget des dépenses dans cette salle. Par conséquent, nous recommandons :

Que, lorsque les comités permanents étudient le Budget des dépenses, ils s'efforcent de tenir au moins une de leurs audiences dans une salle équipée pour la télédiffusion.

Pour mettre en relief le processus d'étude du Budget des dépenses, mieux informer les citoyens sur ce que comporte ce processus et y faire participer le public, il serait utile d'encourager la participation du public aux audiences des comités qui portent là-dessus. Certes, les comités entendent à l'occasion des particuliers, mais en général, ils se bornent à interroger des ministres et des hauts fonctionnaires.

Les comités devraient chercher davantage à encourager la participation de groupes et de particuliers de l'extérieur du gouvernement, ce qui aiderait les membres des comités dans leurs délibérations, pourrait éventuellement susciter une meilleure couverture du processus par les médias et focaliser l'attention du public sur cet aspect vital des travaux du Parlement. Par conséquent, nous recommandons :

Que, lorsque les comités permanents étudient le Budget des dépenses et les plans des ministères, ils s'efforcent d'inviter les groupes et particuliers intéressés soit à comparaître devant eux, soit à leur soumettre des mémoires exposant leur point de vue sur le Budget des dépenses, les plans et le rendement des ministères.

4. Approches nouvelles

Un moyen important d'améliorer le travail qu'effectuent les comités permanents concernant le Budget des dépenses réside dans la manière dont ils abordent le travail. Trop souvent, comme nous l'avons fait remarquer, les comités jugent leurs autres tâches plus pressantes. L'étude du Budget des dépenses est alors reléguée au dernier rang et totalement négligée.

Même si nous comprenons que la situation actuelle n'encourage pas les comités à étudier le Budget des dépenses avec toute l'attention qu'il mérite, cette situation s'améliore. On dispose de plus d'information, et la possibilité d'avoir une influence sur les dépenses dépasse l'exercice en cours. Les obstacles seront donc remplacés par de nouveaux instruments et de nouvelles possibilités d'action qui, si on les utilise correctement, promettent de revaloriser le rôle des comités dans l'étude des crédits.

Cela dit, toutefois, les comités doivent également adopter une nouvelle attitude et de nouvelles approches à l'égard du Budget des dépenses. Les gouvernements, pour leur part, doivent se montrer davantage disposés à tenir compte des suggestions et des recommandations des comités en ce qui concerne les cadres de politique et de dépenses.

a. Rapports sur les plans des ministères et leurs rapports de rendement

Nous avons à plusieurs reprises parlé du pouvoir nouveau des comités d'examiner les plans de dépenses et les priorités futurs des ministères et d'en faire rapport. Nous avons aussi fait remarquer que les comités n'exploitaient pas encore pleinement cette possibilité et fait plusieurs recommandations qui devraient permettre de renverser cette tendance.

S'il est exploité, ce nouveau pouvoir pourrait réduire les frustrations relatives à l'incapacité de modifier le Budget des dépenses de l'exercice à venir puisqu'il permettrait qu'on s'exprime sur les futurs plans de dépenses. Les rapports des comités sur les futurs plans et priorités de dépenses sont semblables à d'autres rapports en ce sens qu'on peut demander au gouvernement une réponse globale dans les 150 jours qui suivent le dépôt du rapport. De telles réponses — négatives ou positives — pourraient constituer des points de repère grâce auxquels on pourrait évaluer les futures mesures. Ainsi, l'examen des plans des ministères par les comités et les rapports qui en découlent peuvent constituer un puissant moyen de renforcer la responsabilisation. Il s'agit d'un outil qui mérite d'être utilisé.

Par conséquent, nous prions instamment les comités d'utiliser ce pouvoir qui leur est conféré par le paragraphe 81 (7) du Règlement. Comme la vérificatrice générale adjointe, Maria Barrados, nous l'a affirmé, «si les documents ne sont pas examinés soigneusement par les comités, il est improbable que les réformes produisent des avantages pour le Parlement». (191095:945) M. Jean-Pierre Boisclair, de la Fondation canadienne pour la vérification intégrée, avait fait une remarque semblable :

Si vous souhaitez recevoir ce genre d'information, il faudra avant tout donner aux gestionnaires l'impression que l'information est effectivement utilisée et que vous y attachez de la valeur. Personne n'aime perdre son temps à transmettre de l'information qui n'est pas utilisée par la suite. (130696:0940)

Nous sommes parfaitement d'accord avec ces témoins : si cet outil n'est pas utilisé, cela jette un doute sur toutes les autres réformes.

b. Lier la politique et les dépenses

Au cours de leur travail, les comités permanents examinent les dispositions législatives qui autorisent les ministères et les organismes à s'engager dans de nouvelles

activités. De plus, après avoir entendu des témoignages relatifs à certaines questions, les comités formulent des propositions de leur cru, demandant au gouvernement de prendre certaines mesures qui s'imposent. Souvent, ces mesures sont proposées sans que l'on connaisse parfaitement les coûts qu'elles supposent ou leur impact sur les finances du gouvernement en général.

Le contraire est également vrai : quand les comités examinent le Budget des dépenses, ils ne font pas toujours le lien entre les sommes qu'on leur demande d'approuver et les objectifs stratégiques que les dépenses doivent permettre d'atteindre.

On met maintenant davantage l'accent sur la réalisation des buts et les résultats dans la documentation relative au Budget des dépenses présentée au Parlement. De plus, on tend présentement à fournir aux parlementaires de l'information sur le rendement qui devrait, si la documentation est bien préparée, exposer ce que l'on a réalisé avec les crédits votés au cours de l'exercice précédent. Ce type de reddition de comptes financière devrait permettre aux comités de faire le lien entre les dépenses et la politique quand ils examinent le Budget des dépenses.

Les comités eux-mêmes devraient s'efforcer d'établir le lien entre l'examen législatif et les orientations envisagées, d'une part, et les dépenses, d'autre part. La réalisation de cet objectif dépendra non pas d'une modification des règles, mais d'un changement d'approche. Nous demandons donc aux comités d'attacher plus d'importance au coût que suppose la modification de certaines lois ou le fait de demander au gouvernement d'adopter de nouvelles politiques. Nous demandons aussi aux comités de prendre l'habitude de faire état des coûts estimatifs des mesures qu'ils proposent dans tous les rapports où ils recommandent des modifications législatives ou l'adoption de politiques nouvelles. De cette façon, les comités seront mieux en mesure d'évaluer les conséquences financières de leur travail quotidien, évaluation qui devrait également avoir une influence sur leur examen du Budget des dépenses.

c. Connaître et appliquer les règles

L'amélioration du travail qu'effectuent les comités sur le Budget des dépenses dépend d'une structure et d'une procédure meilleures, de pouvoirs renforcés, d'une meilleure information et d'une nouvelle attitude. Il faut également une compréhension plus profonde des règles qui entourent l'étude des crédits. Un témoin, le sénateur John Stewart, a affirmé qu'il n'y avait rien de fondamentalement mauvais dans les procédures actuelles, et un autre, M. Mallory, a affirmé que «si les députés avaient les connaissances et l'expérience voulues, le système actuel fonctionnerait mieux et ces derniers se sentiraient moins frustrés et plus utiles». (301195:0945)

Le Sous-comité admet qu'une meilleure connaissance des règles, modifiées ou non, est essentielle à un examen plus efficace du Budget des dépenses. Nous prions donc nos

collègues de la Chambre d'acquérir une meilleure connaissance des règles de l'étude des crédits.

Dans certains cas, cela pourrait favoriser l'exercice de pouvoirs existants, par exemple, le pouvoir qu'ont les comités de réduire les budgets des dépenses. Ce pouvoir, s'il est exercé, pourrait stimuler l'intérêt qu'ont les députés pour le Budget des dépenses. Comme le sénateur Stewart l'a affirmé : «Les députés seraient beaucoup plus alertes s'ils pouvaient proposer certaines réductions au Budget des dépenses». (191095:1140)

d. Rapports minoritaires plus fréquents

Nous signalons que rien n'empêche les députés de l'opposition siégeant aux comités (ou, en fait, tout membre des comités) de présenter un rapport minoritaire quand le Budget des dépenses est présenté à la Chambre. Il en va de même pour les rapports sur les plans et sur le rendement des ministères. L'alinéa 108(1)a) du Règlement, qui se lit (en partie) comme suit, affirme explicitement cette possibilité :

Les comités permanents sont autorisés individuellement à faire étude et enquête sur toutes les questions qui leur sont déferées par la Chambre, à faire rapport à ce sujet à l'occasion et à joindre en appendice à leurs rapports, à la suite de la signature de leur président, un bref énoncé des opinions ou recommandations dissidentes ou complémentaires présentées, le cas échéant, par certains de leurs membres. . .

Comme le Budget des dépenses, les plans des ministères et les rapports de rendement ministériels entrent dans la catégorie des questions déferées aux comités permanents pour qu'ils les étudient et présentent un rapport, il est possible de présenter un rapport minoritaire. L'honorable Maurice McTigue nous a fait savoir que, en Nouvelle-Zélande,

L'opposition peut produire un rapport minoritaire recommandant des changements significatifs à la suite de son examen des prévisions budgétaires. Ce rapport est déposé au Parlement concurremment avec le rapport majoritaire du comité compétent. (300596:1025)

Même si ce n'est pas une procédure courante, a-t-il ajouté, cela «se produit cependant assez souvent».

Même si, dans notre Parlement, il est possible de présenter un rapport minoritaire sur le Budget des dépenses, on le fait très rarement. Nous prions donc instamment tous les députés d'exploiter davantage ce pouvoir de façon à faire connaître les opinions dissidentes concernant le Budget des dépenses, les plans et priorités et le rendement passé des ministères.

e. Adopter des méthodes utilisées par d'autres comités

Malgré les contraintes imposées par la tradition et les réalités procédurales actuelles, certains comités ont réussi à examiner sérieusement le Budget des dépenses qu'on leur a confié. Le vérificateur général a souligné cela avec insistance :

Certains comités parviennent à travailler avec de la cohésion. On y voit des parlementaires de tous les partis qui cherchent ensemble à y voir clair dans toutes les formalités et la paperasse, pour aller directement au coeur de la question.
(191095:1005)

Au cours de notre rencontre avec les présidents des comités, nous avons été impressionnés par les approches innovatrices utilisées par certains comités pour mieux comprendre le Budget des dépenses et pour l'examiner sérieusement :

- **séances d'information sur la présentation et le contenu du Budget des dépenses avec les représentants officiels des ministères qui les ont rédigés;**
- **sélection d'un aspect ou d'un élément des activités du ministère visé et grande attention portée à cet aspect ou à cet élément au cours de l'étude du Budget des dépenses;**
- **adoption d'une approche sectorielle face au Budget des dépenses d'un ministère et tenue de rencontres distinctes sur chaque activité avec les représentants officiels compétents du ministère, à tour de rôle; et**
- **audition de certains témoins extérieurs qui ont un intérêt dans les activités du ministère.**

Nous croyons que certaines de ces approches — ainsi que de nombreuses — pourraient être mises à profit par d'autres comités. Il importe que les parlementaires encouragent une culture de l'apprentissage quand il s'agit du Budget des dépenses — ainsi que pour toutes les autres questions qui leur sont soumises; nous prions donc instamment les députés d'adopter les mesures que d'autres ont employées avec succès et de faire connaître ce qu'ils ont appris.

f. Considérer le Budget des dépenses comme la fin du processus

Pour le moment, la plupart des députés et des comités voient le dépôt du Budget des dépenses comme le début du processus. Cela constitue un contraste marqué avec la façon dont le système de gestion des finances du gouvernement fonctionne et la manière dont ceux qui préparent le Budget des dépenses le perçoivent.

Grâce aux modifications apportées à la façon dont l'information financière est rapportée au Parlement et à l'insistance que l'on met sur les résultats et le rendement, nous croyons qu'il serait avantageux pour les députés et les comités de considérer, dans une perspective parlementaire, le Budget des dépenses comme la fin du processus. Fait encore plus important, si les comités utilisent leur nouveau pouvoir et présentent un rapport sur les futurs plans et priorités des ministères et des organismes, il faudra alors que le gouvernement leur réponde. L'une des plus importantes manifestations de cette réponse se trouvera dans le Budget des dépenses de l'exercice suivant. Par conséquent, les comités devront examiner le Budget des dépenses, en tenant compte non seulement du rendement passé, mais également de la manière dont on a tenu compte des commentaires des comités concernant les futurs plans et priorités. Afin d'effectuer cette transition, nous incitons les comités à considérer le Budget des dépenses comme la fin et non pas simplement le commencement du cycle des crédits.

V. MEILLEUR APPUI AUX COMITÉS ET AUX DÉPUTÉS

Un certain nombre de nos témoins ont affirmé que si les comités permanents veulent effectuer un meilleur travail quand ils scrutent le Budget des dépenses, ils doivent bénéficier d'un certain soutien d'experts qui leur permette d'effectuer ce travail. Nous avons recommandé plus haut que le Comité du budget des dépenses proposé soit doté de ressources en personnel que pourrait consulter d'autres comités. Il est également possible de prendre d'autres mesures.

A. *Rôle du Bureau du vérificateur général*

Une des questions qui ont été soulevées au cours de nos discussions avec les témoins est la suivante : le Bureau du vérificateur général devrait-il aider les comités à examiner le Budget des dépenses? Le vérificateur général nous a dit que son bureau était déjà prêt à aider les députés et les comités en discutant avec eux des vérifications passées; il s'agit là, pense-t-il, d'un moyen d'information utile pour l'examen du Budget des dépenses. Son bureau ne participe toutefois pas aux audiences des comités quand le Budget des dépenses est à l'étude.

Le Sous-comité a écouté avec beaucoup d'intérêt le haut-commissaire de la Nouvelle-Zélande quand il a décrit le rôle que joue le vérificateur général de son pays en aidant les comités à étudier le Budget des dépenses. En Nouvelle-Zélande, le vérificateur examine le Budget des dépenses de tous les ministères et rend compte de ses conclusions aux comités concernés. Quand un comité commence ses audiences sur le Budget des dépenses, le vérificateur, qui est habituellement le premier témoin à comparaître, expose les réserves que lui inspire le Budget des dépenses et signale les domaines sur lesquels le comité pourrait concentrer son attention. D'après M. McTigue, la participation du vérificateur au processus est «extrêmement utile».

Le vérificateur général du Canada, à l'instar de celui de la Nouvelle-Zélande, est au service du Parlement et non du gouvernement au pouvoir. Le travail du titulaire est appuyé par le Bureau du vérificateur général, entité qui est, pourrait-on dire, la meilleure source indépendante de connaissances sur les activités financières du gouvernement. Dans le présent rapport, nous faisons souvent allusion aux remarques formulées par le Bureau. D'autres comités permanents reconnaissent également l'importante contribution du Bureau à leur travail : en 1994-1995, par exemple, on a demandé au Bureau du vérificateur général de témoigner à 49 audiences de comité, y compris celles du Comité permanent des comptes publics. Le travail du Bureau est défrayé par des crédits annuels du Parlement, crédits qui, pour l'exercice 1996-1997, s'élèvent à un peu moins de 49 millions de dollars¹⁰⁴.

Toutefois, même si nous avons été impressionnés par l'importance du rôle que joue le vérificateur général de la Nouvelle-Zélande dans l'étude des budgets des dépenses, nous ne sommes pas convaincus que l'on devrait exiger la même chose du vérificateur général du Canada. Notre principale réserve a trait au travail et aux coûts supplémentaires que cela exigerait du Bureau du vérificateur général. À une époque où les ressources sont rares, les fonds affectés au Bureau seraient mieux utilisés si l'on s'assurait que les ministères et les organismes du gouvernement reçoivent l'attention dont ils ont besoin au chapitre de la vérification. Voilà, nous en sommes convaincus, la meilleure façon de s'assurer que l'on répond bien aux besoins du Parlement.

Toutefois, en même temps, nous souhaitons attirer l'attention sur l'utilité du travail du vérificateur général quand il s'applique à l'étude du Budget des dépenses. Les rapports du vérificateur général — qui sont maintenant rendus publics de façon périodique plutôt qu'une fois l'an seulement — peuvent fournir une information inestimable aux comités, en particulier s'ils tiennent compte du rendement passé quand ils examinent les demandes liées à de futures affectations. Comme le vérificateur général l'a affirmé, lui-même et ses fonctionnaires sont déjà prêts à témoigner devant les comités afin de discuter du travail de vérification passé dans le contexte du Budget des dépenses. Par conséquent, nous prions instamment les comités permanents de profiter de cette possibilité.

Il y aurait moyen de tirer un meilleur profit des rapports du vérificateur général lors de l'étude des documents relatifs au Budget des dépenses, aux plans et au rendement. À l'heure actuelle, les comités peuvent inviter le vérificateur général à comparaître devant eux lorsqu'un ministère ou un organisme relevant de leur compétence fait l'objet d'une vérification. Le plus souvent, toutefois, c'est le Comité permanent des comptes publics qui s'occupe au premier chef d'étudier et de commenter les rapports du vérificateur général. C'est bien ainsi, et nous ne préconisons aucun changement à cet égard. Toutefois, il existe

¹⁰⁴ Le Bureau du vérificateur général, *Budget des dépenses de 1996-1997, partie III*, p. 7. Le montant exact est de 48 988 000 \$.

un lien étroit entre le rapport et les recommandations du vérificateur général d'une part et les rapports sur le rendement d'autre part.

Les rapports sur le rendement sont des auto-évaluations, ce qui peut s'avérer un inconvénient, car les auteurs seront toujours tentés de montrer les choses sous un jour favorable en n'insistant pas sur les difficultés et les lacunes. Cet inconvénient serait grandement atténué si les documents contenaient des références aux rapports du vérificateur général, c'est-à-dire des listes sommaires des constatations et recommandations ainsi que des mesures prises par les ministères en réponse à celles-ci. On pourrait faire de ces renvois un élément constitutif des documents relatifs au rendement et aux plans. Par conséquent, nous recommandons donc :

Que les ministères et organismes intègrent dans les documents concernant leurs plans et leur rendement, des renvois précis à des questions non réglées contenues dans les rapports et études du vérificateur général du Canada sur leurs activités. Ces renvois devraient se composer d'une liste des recommandations faites par le vérificateur général, d'une liste des recommandations faites par le Comité permanent des comptes publics (s'il y a lieu) et d'un exposé explicatif, bref mais détaillé, des mesures prises en réponse ainsi que des résultats obtenus.

B. Information concernant le Budget des dépenses et l'étude des crédits

Nous avons été intéressés par les commentaires de M. Mallory, selon lesquels

l'un des problèmes qui se posent pour les députés, à titre individuel et en tant que membres d'un comité, tient, non pas à un manque d'information, mais plutôt à une surabondance d'information. Cela s'explique en partie par le fait qu'ils ne comprennent pas vraiment l'importance de toute cette information. (301195:1040)

Même si nous croyons qu'une partie de ces problèmes seront corrigés grâce aux rapports financiers améliorés présentés au Parlement, le problème de la surabondance d'information et de la façon de la déchiffrer est une question sur laquelle nous souhaitons attirer particulièrement l'attention.

Les députés, nous l'avons dit, doivent assumer de nombreuses obligations : le temps dont ils disposent pour maîtriser les complexités de l'étude des crédits et du Budget des dépenses est limité. Un député qui a répondu à notre enquête a dit soupçonner les députés de ne pas bien saisir l'exacte raison d'être de l'étude du Budget des dépenses qu'ils effectuent. Ce manque de compréhension du contenu, de l'objectif et de la signification du Budget des dépenses pose un obstacle considérable à son étude. Nous suggérons plus haut que les députés fassent l'effort de mieux se familiariser avec les règles qui régissent l'étude des crédits et du Budget des dépenses. Mais il faut leur faciliter

la tâche en leur fournissant de l'information sur l'étude du Budget des dépenses et des crédits sous une forme concise adaptée à leurs besoins. Nous recommandons donc :

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor prépare, en consultation avec les députés et les présidents des comités permanents, une trousse d'information concise et exhaustive sur l'étude du Budget des dépenses et des crédits et sur la gestion financière du gouvernement en général à l'intention des députés.

Nous souscrivons également à la suggestion voulant que l'on fasse figurer des précisions sur la manière d'utiliser l'information financière dans l'introduction des documents du Budget des dépenses. Par conséquent, nous recommandons :

Que tous les documents fournissant de l'information financière au Parlement, dont les parties III du Budget des dépenses et les futurs documents relatifs aux plans et au rendement, comprennent une déclaration liminaire concise sur leur contenu et leur utilisation.

Enfin, nous remarquons que, dans le cadre de leur examen du Budget des dépenses, certains comités permanents demandent des explications aux fonctionnaires des ministères responsables de la préparation des documents de la partie III. Les membres des comités ont donc l'occasion de résoudre les ambiguïtés et de se faire une idée du processus décisionnel qui aboutit au Budget des dépenses. À notre avis, ce processus doit également fournir l'occasion aux fonctionnaires des ministères de mieux connaître les besoins et les attentes des parlementaires.

VI. LA PORTÉE DE L'EXAMEN DES FINANCES PARLEMENTAIRES

Même si, dans notre travail, nous avons mis l'accent surtout sur les procédures et les mécanismes dont se sert la Chambre des communes pour traiter de l'étude des crédits, nous nous sommes également préoccupés de l'étendue de l'information financière fournie aux députés et aux comités. Il existe de grandes ressemblances entre les besoins en information des députés et ceux des membres d'un conseil d'administration qui doivent prendre des décisions importantes concernant l'orientation à donner aux entreprises qu'ils supervisent. Les administrateurs insistent pour avoir une multitude de renseignements pertinents avant de décider des mesures à prendre. S'ils exigent également cette information, c'est aussi pour pouvoir exiger des cadres supérieurs ou les dirigeants qu'ils répondent de leur administration. Les besoins des parlementaires au chapitre de l'information sont essentiellement comparables.

Dans un chapitre de son rapport de 1992 traitant de l'information destinée au Parlement, le vérificateur général dit :

Pourtant, les opérations du gouvernement sont complexes et les instruments dont il se sert sont variés, mais seuls certains d'entre eux sont reflétés par les dépenses annuelles. Le Parlement est en droit d'attendre et de recevoir régulièrement des comptes sur l'ensemble des opérations du gouvernement. . .¹⁰⁵

Les membres du Sous-comité ont été surpris de découvrir à quel point les renseignements utiles sur les activités du gouvernement font défaut. Le vérificateur général du Canada, qui s'intéresse depuis longtemps aux besoins du Parlement en matière d'information, a affirmé ceci au Sous-comité : «Nous avons constaté que le Budget des dépenses, qui est axé sur les dépenses uniquement, ne fournissait pas un tableau complet de toutes les activités d'un ministère». (191095:930)

A. Dépenses législatives

Parmi les milliards de dollars que le gouvernement fédéral dépense chaque année, seulement une petite portion est examinée et approuvée chaque année par le Parlement. Les autres dépenses sont consacrées à des programmes permanents que le Parlement a déjà approuvés et pour lesquels il a prévu des crédits par voie législative. On les appelle programmes législatifs, et la portion des dépenses annuelles du gouvernement qui leur est consacrée est connue sous le nom de «dépenses législatives». Certaines des activités les plus coûteuses du gouvernement fédéral entrent dans cette catégorie : transferts aux provinces et aux personnes pour des programmes comme les pensions alimentaires pour enfants et les pensions, péréquation, santé et éducation, ainsi que le programme de gestion de la dette du gouvernement.

Les dépenses législatives ont crû rapidement au cours de l'après-guerre au point où elles représentent la plus grande partie des dépenses annuelles du gouvernement fédéral. En 1993, le vérificateur général a signalé qu'entre 1962 et 1991, le montant consacré aux programmes législatifs était passé de 3,1 à 93 milliards de dollars, ou encore de 46 à 66 p. 100 des dépenses totales. Les sommes déboursées à ce titre continuent d'augmenter. Pour l'exercice 1996-1997, le gouvernement prévoit que, sur l'ensemble des dépenses, soit 157 milliards de dollars, 111,7 milliards — environ 71 p. 100 — appartiendront à la catégorie «législative». Ces dépenses, nous le répétons, ne seront ni examinées ni soumises au vote du Parlement au cours de l'exercice où elles sont effectuées : elles ne figurent dans le Budget des dépenses que pour des fins d'information.

Dans son rapport de 1979, la commission Lambert affirmait ce qui suit :

une planification financière responsable exige que le mérite constant de ces engagements [contenus dans les lois qui autorisent les dépenses législatives] et leur

¹⁰⁵ Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes, 1992, 6.2.

coût soient soumis à un examen régulier sans lequel l'aptitude du Parlement et du gouvernement à contrôler les dépenses se voit diminuée [. . .]¹⁰⁶

Le Sous-comité s'inquiète énormément du fait que cet aspect des dépenses gouvernementales n'est pas soumis à un examen régulier. Conséquence : la plus grande partie des dépenses annuelles du gouvernement, en particulier celles qui sont importantes du point de vue des politiques, font l'objet d'une attention insuffisante de la part du Parlement. Comme l'a fait remarquer le sénateur Stewart, quand on enlève les dépenses législatives du total des dépenses annuelles, une bonne partie du reste a trait à «des dépenses d'intendance» seulement. (191095:1155) Un autre témoin, l'honorable Ronald Huntington, a déclaré au Sous-comité que le Parlement n'effectue pas son travail en ce qui a trait aux programmes et aux dépenses législatives; selon ce dernier, habituellement, «on n'en fait pas l'examen qui s'impose». (231195:1020) Le Parlement, selon M. Franks, «n'exerce aucun contrôle direct» dans ce domaine. (301195:955)

Nous croyons qu'il est extrêmement important que l'on prenne des mesures afin d'assujettir les dépenses législatives à un examen régulier. Le gouvernement devrait prendre l'initiative à cet égard en annonçant qu'il permettra au Parlement d'examiner de tels domaines. Cette mesure rétablirait le contrôle du Parlement sur un domaine important des dépenses gouvernementales et aiderait à déterminer si un grand nombre de ces programmes continuent à réaliser leurs objectifs. La commission Lambert a proposé qu'on procède, sur une période de dix ans, à un examen de toutes les lois qui entraînent des dépenses législatives; nous souscrivons à cette proposition. Par conséquent, nous recommandons :

Que le gouvernement fixe un calendrier prévoyant l'examen, de préférence au cours des dix prochaines années, de toutes les lois en vigueur ayant une influence sur le montant des dépenses législatives.

Que le gouvernement, conformément au calendrier qu'il aura établi, soumette les lois qui sous-tendent les dépenses législatives aux comités permanents concernés pour qu'ils les examinent et fassent rapport à la Chambre des communes.

Cet examen des dépenses législatives sera complexe et exigera la participation de nombreux comités. Il est important que ce travail soit fait avec diligence et qu'il produise des résultats constructifs et de bonne qualité. Pour cela, d'après le Sous-comité, il faudrait que le nouveau comité du Budget des dépenses participe étroitement à cet examen en assurant un appui. Par conséquent, nous recommandons :

Que le futur comité du Budget des dépenses appuie l'examen par les comités permanents des lois sous-jacentes qui autorisent les dépenses

¹⁰⁶ Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité, 1979, p. 110.

législatives, qu'il étudie les rapports produits à ce sujet et qu'il fasse rapport de ses propres conclusions.

Nous estimons important que les comités disposent de l'information dont ils ont besoin pour effectuer un examen approfondi de ces dépenses législatives. Ces renseignements devraient être disponibles sous la forme d'évaluations de programmes comme celles qu'exigent les politiques du Conseil du Trésor. Celles-ci sont censées déterminer si les programmes sont utiles, s'ils atteignent leurs objectifs et respectent leur budget et s'ils offrent un bon rapport qualité-prix. Le vérificateur général, toutefois, a signalé ce qui suit :

Le travail d'évaluation porte en grande partie sur des activités modestes et sur des questions opérationnelles, de sorte qu'il n'est pas toujours possible d'obtenir en temps utile des données d'évaluation de qualité sur les activités et les programmes gouvernementaux de premier plan¹⁰⁷.

Dans le même rapport, il poursuit :

Nous en avons conclu que les résultats des évaluations n'étaient pas toujours opportuns et pertinents. Ces résultats sont susceptibles d'appuyer la prise de décisions propres à assurer la bonne marche des programmes ou offrant des données utiles en vue de rendre compte aux ministres et au Parlement de dépenses majeures¹⁰⁸.

Lors de son dernier examen des évaluations au gouvernement fédéral, le vérificateur général souligne que, même si la portée des évaluations relatives aux grands programmes de dépenses s'est élargie,

les évaluations réalisées dans les ministères et organismes portent généralement sur des composantes de programmes et des questions qui intéressent plus les gestionnaires du ministère que le Parlement [...] et ne fournissent pas toujours l'information nécessaire sur les grandes questions de politiques gouvernementales et de répartition des dépenses et elles ne servent pas toujours la reddition des comptes au Parlement¹⁰⁹.

Le Comité permanent de la Chambre des communes sur les comptes publics, le Comité sénatorial permanent sur les finances nationales, le Bureau du vérificateur général et des députés ont, périodiquement, demandé que les évaluations des programmes soient améliorées, en particulier dans les domaines de dépenses majeures. Nous joignons notre voix aux leurs en recommandant :

¹⁰⁷ Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes, 1993, 8.82.

¹⁰⁸ *Ibid.*, 8.83.

¹⁰⁹ Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes, mai 1996, 3.30.

Que le gouvernement prenne toutes les mesures possibles pour améliorer la qualité de l'évaluation des programmes effectuée dans des domaines touchant des dépenses législatives importantes et pour s'assurer que ces évaluations sont fournies en temps opportun aux comités qui examinent les programmes législatifs. En particulier, les évaluations doivent préciser les objectifs de la politique gouvernementale et répondre aux questions suivantes : le programme réalise-t-il les objectifs d'intérêt public pour lesquels il a été créé? le programme est-il bien géré? existe-t-il d'autres façons de réaliser les mêmes objectifs?

Nous avons recommandé l'établissement d'un calendrier qui prévoirait sur dix ans un premier examen de tous les programmes législatifs. Plus bas nous recommanderons que ces programmes fassent dorénavant l'objet d'examens périodiques réguliers. Toutefois, nous souhaiterions que, si des problèmes quelconques surgissent à propos d'un programme législatif, le comité permanent concerné en soit saisi sans délai. Pour cela, nous suggérons, dans une recommandation précédente, que les documents relatifs au rendement des ministères comportent des rapports d'avancement sur les évaluations permanentes des programmes nouveaux et anciens, y compris de ceux qui comportent des dépenses législatives.

Pour que toutes les futures lois qui engendrent des dépenses législatives soient examinées, il faut que cela soit prévu dans les lois elles-mêmes. Cela permettrait que l'on poursuive des programmes législatifs importants tout en les soumettant régulièrement à l'examen du Parlement. Certaines lois contiennent déjà ce genre de disposition, et nous croyons qu'il est souhaitable que toutes les futures lois qui supposent des dépenses législatives en contiennent une. Nous recommandons donc :

Que toutes les lois liées aux nouveaux programmes législatifs contiennent une disposition prévoyant un examen parlementaire cinq ans après leur adoption, et un examen périodique par la suite.

B. Dépenses fiscales

Les dépenses fiscales sont l'un des domaines importants de l'activité financière du gouvernement qui ne sont pas compris dans l'information financière examinée par le Parlement; ce sont celles dont se sert le gouvernement pour réaliser divers objectifs liés à l'économie et à la politique sociale. Les dépenses fiscales résultent de dispositions spéciales de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et peuvent prendre la forme d'exemptions, de reports, de crédits, de déductions ou de taux réduits d'imposition. Quelle que soit leur forme, elles représentent une somme d'argent considérable que le Trésor fédéral ne perçoit pas. Dans son rapport annuel de 1992, par exemple, le vérificateur général cite une

estimation selon laquelle, en 1985, les dépenses fiscales s'élevaient à 28 milliards de dollars annuellement¹¹⁰.

Les dépenses fiscales représentent davantage que les seules recettes non perçues : elles sont également constituées par d'importantes dépenses effectivement engagées par l'État. Comme l'a déjà dit l'ancien vérificateur général, Kenneth M. Dye, les dépenses fiscales du gouvernement fédéral constituent «un immense budget financier caché dans les affaires financières du Canada»¹¹¹.

L'utilisation des dépenses fiscales comme instrument pour réaliser la politique gouvernementale n'est pas remise en question ici; toutefois, selon le principe général qu'un dollar non perçu équivaut à un dollar dépensé, le Sous-comité croit que ce type de dépense doit être soumis à un examen parlementaire. Il ne faudrait pas que des dépenses aussi importantes soient «cachées» aux Canadiens ou à leur Parlement.

Depuis quelque temps, le ministère des Finances publie des renseignements sur les dépenses fiscales et il a annoncé son intention de le faire chaque année¹¹². Il s'agit d'un pas dans la bonne direction qu'il faut saluer. Toutefois, rien n'oblige le ministère à publier cette information ou à la rendre accessible à un moment précis de l'année. Il est trop important que l'on puisse avoir accès en temps opportun à ce genre d'information pour permettre que sa publication dépende de la bonne volonté du ministère ou du gouvernement. Par conséquent, nous recommandons :

Qu'une disposition légale écrite crée l'obligation pour le ministère des Finances d'établir un rapport sur les dépenses fiscales de chaque exercice et pour le ministre des Finances de déposer ce rapport à la Chambre des communes au plus tard le 31 décembre suivant la fin de l'exercice en question.

De plus, nous recommandons :

Que l'information annuelle relative aux dépenses fiscales soit fournie sous une forme qui permette aux comités permanents de l'utiliser dans leur examen du Budget des dépenses et qu'elle fasse expressément référence à la nature et aux montants de ces dépenses et aux objectifs d'intérêt public ainsi visés.

¹¹⁰ Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes, 1992, p. 189.

¹¹¹ Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes, 1984, p. 1.

¹¹² Canada, ministère des Finances, *Gouvernement du Canada : Dépenses fiscales*.

Le Sous-comité souhaite également que les dépenses fiscales, prises collectivement, fassent l'objet d'un examen régulier périodique analogue à celui que nous réclamons pour les dépenses de programme. Par conséquent, nous recommandons :

Que toutes les dépenses fiscales soient étudiées à fond selon un calendrier établi par le gouvernement et, par la suite, fassent régulièrement l'objet d'un examen complet destiné principalement à évaluer si elles servent bien les objectifs d'intérêt public pour lesquels elles ont été instaurées et si elles sont gérées de façon efficace et s'il existe d'autres moyens d'atteindre ces objectifs.

Enfin, bien que le Comité permanent des finances ait à examiner le rapport annuel sur les dépenses fiscales, nous prions les membres du comité de se familiariser avec ce document et de s'en servir au moment de l'examen des plans des ministères et du Budget des dépenses.

C. Garanties de prêts

Les garanties de prêts sont un autre mécanisme qu'utilisent les gouvernements pour financer certains objectifs liés à des politiques. Le gouvernement recourt souvent à ces garanties pour encourager le secteur privé à financer des projets que l'on croit d'intérêt public. Le gouvernement ne fait aucune dépense lui-même, mais garantit le risque assumé par le prêteur, au cas où l'emprunteur ne rembourserait pas le prêt. Ces garanties sont énumérées chaque année dans les Comptes publics du Canada, sous la rubrique traitant des passifs éventuels¹¹³. Encore une fois, même si le Sous-comité ne porte aucun jugement sur le bien-fondé d'un tel instrument, il importe de se rendre compte que les garanties de prêts exposent le gouvernement à des obligations qui sont souvent importantes. En 1991, par exemple, le vérificateur général a estimé que les obligations potentielles découlant de garanties de prêts s'élevaient à environ 8 milliards de dollars¹¹⁴.

Même si les garanties de prêts exposent le gouvernement à des risques, cela n'est certainement pas une raison pour croire que toutes ces obligations potentielles, ou même une partie substantielle, se concrétiseront un jour, à condition que le risque soit bien géré. Il est également important de remarquer que le Parlement doit d'abord autoriser, par voie législative, les ministères à offrir des garanties de prêts. Si un prêt n'est pas remboursé, le gouvernement doit obtenir l'approbation du Parlement pour couvrir la perte par l'entremise du Budget des dépenses supplémentaire. Toutefois, le Sous-comité croit que le Parlement doit être pleinement informé des risques associés aux garanties qui ont été

¹¹³ Le passif éventuel est défini comme une dette potentielle, c'est-à-dire qui pourrait devenir réelle si un ou plusieurs événements futurs se produisaient ou ne se produisaient pas.

¹¹⁴ Vérificateur général, 1992, p. 189.

données. À n'en pas douter, ces risques seront souvent élevés : s'ils ne l'étaient pas, il serait facile d'obtenir du financement auprès du secteur privé. Mais, parce que c'est au gouvernement du Canada — et, en fin de compte, aux contribuables canadiens — que l'on demandera de compenser les prêts non remboursés, les risques doivent être connus à l'avance. Par conséquent, le Sous-comité recommande :

Que les ministères et organismes autorisés à donner des garanties de prêts fassent figurer, dans leur Budget des dépenses, des renseignements sommaires sur l'état de toutes leurs garanties non réglées et sur les passifs éventuels que ces garanties représentent, des énoncés explicites des objectifs que ces prêts sont censés permettre d'atteindre et disent s'il existe d'autres moyens d'atteindre ces objectifs.

D. Montants nets ou bruts?

Un témoin, M. C.E.S. Franks, a attiré l'attention du Sous-comité sur la méthode du crédit net. Sauf en certaines circonstances bien établies, le Parlement devrait, à son avis, voter des crédits bruts plutôt que nets.

En vertu de la méthode du crédit net, certains ministères et organismes sont en mesure de produire des recettes non fiscales et de s'en servir pour réduire le coût d'un bien ou d'un service. Lorsqu'on autorise un crédit net à un ministère, ses recettes non fiscales apparaissent aux parties II et III du Budget des dépenses. Cette somme est ensuite soustraite des dépenses du ministère pour l'exercice à venir. C'est la somme nette qui apparaît par la suite au vote du ministère et que le Parlement approuve par loi portant affectation de crédits. Selon le vérificateur général, cette façon de faire :

permet aux ministères de réduire leurs demandes de dépenses brutes au Parlement en se servant des recettes prévues pour compenser les dépenses¹¹⁵.

Plusieurs mesures régissent le cadre permettant le crédit net. La responsabilité générale du crédit net découle de l'alinéa 29.1(2)a) de la *Loi sur l'administration financière*. Des pouvoirs plus particuliers sont parfois assignés aux ministères et organismes qui utilisent les crédits nets dans la loi dont ils procèdent. Chaque année, le Parlement confère d'autres pouvoirs par le libellé des votes de crédits figurant dans le Budget des dépenses. En outre, les ministères et organismes qui souhaitent utiliser le crédit net doivent répondre à plusieurs critères établis par le Secrétariat du Conseil du Trésor. Certains précisent notamment que les revenus générés par un programme doivent servir à couvrir les coûts de sa production, et non à subventionner d'autres activités. Tout écart par rapport aux revenus ou aux dépenses prévus appelle un examen du Secrétariat du Conseil du Trésor.

¹¹⁵ Ibid, p. 189.

Les politiques du Conseil prévoient des fluctuations de revenus et de dépenses en fonction de la demande. Par conséquent, les écarts dans les revenus projetés ne devraient pas avoir d'effet sur les besoins du ministère à combler par le Trésor. Si cela avait quand même un effet, les ministères devraient réclamer des crédits parlementaires dans le Budget supplémentaire. Récemment, le Conseil du Trésor a plafonné les recettes pouvant être dépensées.

Les objectifs du crédit net sont louables d'un point de vue administratif. En théorie, cette méthode favorise l'efficacité, la bonne utilisation des ressources, le service aux clients, et les bonnes pratiques d'affaires dans les ministères. Ce sont des objectifs auxquels le Sous-comité souscrit et qu'il souhaite voir réaliser.

Cependant, malgré les balises qui régissent cette pratique, nous nous inquiétons des conséquences qu'il a sur l'examen des dépenses et sur le contrôle que le Parlement en fait. Les fonds accordés aux ministères sont portés à leurs crédits et figurent dans le Budget des dépenses. La Chambre approuve ensuite un montant total des dépenses prévues des ministères moins leurs recettes (c'est-à-dire les dépenses nettes). Nous soutenons que cette méthode ne permet pas d'illustrer la véritable structure des dépenses des ministères. Comme le note la commission Lambert, les crédits nets ont fait en sorte que «le Parlement a cédé son contrôle sur certaines sources de revenus et de dépenses non fiscales»¹¹⁶. Cette commission fait aussi valoir que :

Puisque le Parlement ne vote que les dépenses nettes, la méthode d'affectation nette permet aux ministères d'effectuer des dépenses en réalité supérieures au montant approuvé par le Parlement¹¹⁷.

En fait, quand l'affectation nette est utilisée, le Parlement n'approuve que les affectations du Trésor plutôt que les dépenses globales du ministère. Nous croyons cependant que le Parlement doit s'intéresser à plus qu'aux seules sommes provenant du Trésor : à toute l'activité des ministères, ainsi qu'à l'ensemble des dépenses de l'État et à la portée de son intervention dans l'économie. Même si les crédits nets ne masquent pas complètement cette intervention, ils l'obscurcissent et distraient l'attention du Parlement. Dans la mesure où cela est non souhaitable, et où le Parlement devrait étudier toutes les dépenses de l'État — y compris les détails des activités générant des recettes non fiscales — la pratique du crédit nette est contestable.

La question est cependant complexe et mérite d'être examinée à fond. Il faut bien comprendre les avantages et les inconvénients de cette méthode, et examiner de près les autres méthodes permettant le contrôle du Parlement dans ce secteur. Nous notons, par exemple, que le Parlement britannique est en mesure d'approuver à la fois les crédits nets

¹¹⁶ Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité, 1979, p. 113.

¹¹⁷ *Ibid*, p. 113.

et les crédits bruts grâce au libellé des lois portant affectation de crédits. Cette option mérite d'être envisagée pour le Parlement canadien.

Malheureusement, nous n'avons pas pu consacrer assez de temps à cette question vitale pour en arriver à des conclusions solides. Nous sommes toutefois convaincus que cette question doit être étudiée et réglée avec célérité par un comité permanent de la Chambre. Nous recommandons donc :

Que le Comité du budget des dépenses examine dans les plus brefs délais la pratique des crédits nets dans le contexte du contrôle parlementaire des finances et que cette question soit réglée avant le dépôt des budgets des dépenses pour l'exercice 1999-2000.

Nous croyons cependant qu'il convient d'améliorer immédiatement un aspect de l'affectation nette. Comme on l'a mentionné, lorsque les revenus de l'affectation nette s'avèrent au-delà ou en deçà des prévisions, on suppose que les coûts suivent à la hausse ou à la baisse. Par conséquent, il ne devrait pas y avoir d'effet sur les crédits demandés au Parlement. Nous estimons important que le Parlement soit quand même informé de ces écarts, quand ils ont lieu. À l'heure actuelle, lorsque les recettes dépassent les projections et donnent lieu à des dépenses nettes inférieures aux prévisions, cette information figure dans le Budget des dépenses principal. Cependant, nous pensons que le Parlement devrait être mis au courant même quand les dépenses nettes ne sont pas touchées directement par les écarts, en particulier dans les cas où la tendance des recettes indique qu'il y aura manque à gagner. Nous recommandons donc :

Que, lorsque les tendances indiquent que les revenus affectés à un ministère seront au-delà ou en deçà des prévisions, les Budgets de dépenses supplémentaires déposés pendant la période d'octroi de crédits, prenant fin le 26 mars, en fassent état et en fournissent l'explication.

Par ailleurs, nous croyons aussi qu'il y aurait lieu de continuer d'informer le Parlement des recettes que les ministères et agences tirent de sources autres que leurs crédits parlementaires. Nous recommandons donc :

Que les ministères continuent de faire état de leurs recettes et d'en indiquer la provenance dans les documents budgétaires.

Nous insistons pour que les comités permanents tiennent compte de ces recettes lorsqu'ils examinent les budgets de dépenses des ministères et agences qu'ils sont chargés de surveiller.

E. La structure des crédits et l'information sur les dépenses d'immobilisation et de fonctionnement

L'opposition entre les montants nets et les montants bruts soulève la question de la structure des crédits. Certains changements actuellement en cours pourraient avoir des

effets sur la manière dont le Parlement est prié d'autoriser les dépenses annuelles. Par exemple, le gouvernement a indiqué, dans les énoncés budgétaires de 1995 et de 1996, son intention d'adopter une comptabilité d'exercice pour toutes ses opérations d'immobilisation de biens matériels et de comptabilité des recettes fiscales. En mars 1996, le ministre des Finances a précisé que le gouvernement souhaitait modifier sa comptabilité relative aux actifs immobilisés, en amorçant la transition vers la comptabilité d'exercice à partir de 1997-1998. Le 15 novembre 1996, dans le cadre de cet effort, des mises à jour «en cours d'exercice», devant compléter le Budget des dépenses supplémentaire, ont été déposées à la Chambre des communes à titre d'essai.

Certes, la conséquence principale de ce changement se fera sentir dans la manière dont le gouvernement rend compte des dépenses passées (énumérées dans les Comptes publics), mais il pourrait aussi y avoir des effets sur la manière dont il annonce ses dépenses prévues dans le Budget des dépenses et sur celle dont la Chambre des communes approuve ces dépenses par le truchement des lois de crédits.

La nature et les conséquences de ces changements — particulièrement en ce qui concerne la manière dont le Parlement vote les crédits — méritent un examen plus approfondi. Pour sa part, le Sous-comité est préoccupé par une question connexe, à savoir la manière dont le Parlement est informé au sujet des dépenses d'immobilisation et de fonctionnement pluriannuelles et au sujet du seuil (fixé actuellement à 100 millions de dollars) à partir duquel les grands projets d'immobilisation deviennent des projets de la Couronne. Le Sous-comité croit savoir qu'une étude sur cette question est actuellement en cours au Secrétariat du Conseil du Trésor. Nous pensons que le Parlement doit participer à ce processus. Le meilleur moyen pour cela est d'exiger du Secrétariat du Conseil du Trésor qu'il tienne le Parlement au courant de son travail dans ce dossier. Aucun changement ne doit être apporté à la structure des crédits sans examen et approbation parlementaires. Par conséquent, nous recommandons :

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor fasse rapport des conséquences et éventuelles recommandations que comportera son étude sur la structure des crédits et des contrôle au futur comité permanent sur le Budget des dépenses, avant que des changements ne soient effectués.

Nous recommandons en outre :

Que le Comité du budget des dépenses examine l'information fournie au Parlement sur les dépenses d'immobilisation et de fonctionnement.

VII. JOURS DES CRÉDITS

Un des plus importants principes sous-jacents à l'étude des crédits est le suivant : le Parlement n'accorde pas de crédits au gouvernement avant que l'opposition n'ait eu

l'occasion de démontrer pourquoi la demande devrait être rejetée. Quand l'étude des crédits, qui relevait autrefois de la Chambre, a été confiée aux comités, des jours ont été prévus pour permettre à la Chambre de débattre des crédits : ce sont les jours des crédits ou «jours désignés».

Même si le gouvernement choisit les jours consacrés aux subsides, les partis d'opposition choisissent le sujet du débat. Ici, le choix est considérable; les motions peuvent toucher tout sujet qui relève de la compétence du Parlement du Canada. Selon le Règlement, un maximum de trois de ces motions peuvent être soumises au vote au cours d'une période de crédits. C'est la prérogative de l'opposition de choisir quelles motions seront soumises à un vote.

Selon nos témoins, les jours désignés sont décevants. Selon M. Franks, par exemple, ils sont inutiles et ne servent pas à leur fin. M. Marleau estime, d'après son expérience, que l'on aurait «du mal à trouver un seul de ces jours où le sujet soulevé à l'occasion des subsides portait sur les budgets des dépenses».(1.7) Que les jours désignés n'aient pas répondu aux attentes ne constitue toutefois pas un argument suffisant pour justifier leur abolition. M. Thomas affirme que ces jours doivent être maintenus, de sorte que l'Opposition ait une possibilité assurée de poser des questions au gouvernement et de fixer une petite partie du programme du Parlement.

Même si nous sommes entièrement d'accord avec M. Thomas lorsqu'il dit qu'il faut maintenir les jours désignés, nous ne voyons pas comment résoudre le problème soulevé par les autres témoins. Nous constatons de plus que les jours des crédits, s'ils ne réussissent pas à attirer l'attention du Parlement sur la question des crédits, servent toutefois d'autres fins tout aussi valables. Il est par conséquent capital, selon nous, que les partis d'opposition disposent d'une liberté entière pour déterminer quels seront les sujets débattus et les questions mises aux votes au cours des jours désignés. Il incombe à l'opposition, et à elle seule, de veiller à faire bon usage : après tout, la qualité du travail du gouvernement en Chambre n'est pas le seul qui soit exposé au jugement de la population canadienne. Enfin, nous soulignons que le paragraphe 81(13) du Règlement précise déjà que les jours désignés peuvent être utilisés «aux fins d'étudier les rapports des comités permanents afférents à l'étude des prévisions budgétaires par ces comités». Les partis d'opposition pourraient souhaiter mieux profiter de cette possibilité à l'avenir.

VIII. LA RESPONSABILITÉ DES MINISTRES ET DES SOUS-MINISTRES

Les comités qui étudient le Budget des dépenses peuvent demander au ministre, au ministère ou aux représentants officiels des organismes ou à d'autres parties intéressées de comparaître à titre de témoins. Pour bien comprendre le Budget des dépenses qui leur est présenté, ils doivent, en particulier, avoir l'aide des ministres et de leurs fonctionnaires.

Les hauts fonctionnaires et les membres des comités, toutefois, ont eu, à l'occasion, de la difficulté à faire la distinction entre les questions administratives — la sphère de compétence du fonctionnaire — et les questions politiques, qui relèvent des ministres. Comme l'a écrit l'un de nos témoins, Peter Dobell, cela entraîne souvent des situations dans lesquelles

les fonctionnaires ont souvent eu tendance à répondre avec prudence aux demandes de renseignements que les députés leur adressaient en comité¹¹⁸.

Résultat : les membres des comités n'obtiennent pas l'information dont ils ont besoin. De plus, on rate une occasion d'établir une collaboration entre eux et les membres des comités. Comme l'a affirmé M. Mallory, les comités qui travaillent avec les fonctionnaires (plutôt que contre eux) d'une façon coopérative plutôt que contradictoire, peuvent obtenir des résultats avantageux pour tous les intéressés.

Les changements qui sont en voie de réalisation, ajoutés à nos recommandations, si elles sont adoptées, devraient amener les comités à examiner les programmes et les ministères d'une façon plus régulière et ainsi à resserrer les liens entre les fonctionnaires et les comités. M. Thomas affirme que la question de savoir si les sous-ministres devraient être tenus directement et personnellement responsables de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité des opérations liées aux programmes se posera ensuite. Selon l'honorable Maurice McTigue, en Nouvelle-Zélande, où de nombreux éléments de cette approche ont déjà été mis en place, la question se pose effectivement.

Même si, comme l'affirme M. Thomas, il n'est pas toujours facile d'établir une distinction nette entre l'administration et les politiques, nous sommes d'accord pour affirmer que les députés et les fonctionnaires doivent recevoir certains conseils quand ces derniers témoignent devant les comités. Ce genre de lignes directrices élimineraient toute ambiguïté entourant les sujets que les comités peuvent étudier en compagnie des hauts fonctionnaires des ministères et paverait la voie à une relation constructive. Nous recommandons donc :

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor élabore un ensemble de lignes directrices à l'intention des hauts fonctionnaires qui témoignent devant les comités permanents de la Chambre des communes à propos du Budget des dépenses, des plans et des rapports de rendement des ministères, et que ces lignes directrices soient communiquées aux membres des comités.

De plus, parce que nous croyons essentiel de tenir compte des besoins des députés quand ces lignes directrices seront rédigées, nous recommandons :

¹¹⁸ Peter Dobell, «Le Parlement et le Budget des dépenses», *Régime parlementaire*, n° 45, janvier 1994, p. 4.

Que, dans le cadre du processus de rédaction d'un ensemble de lignes directrices destinées aux hauts fonctionnaires qui témoignent devant les comités pour discuter du Budget des dépenses, des plans et des rapports de rendement, le Secrétariat du Conseil du Trésor consulte les députés.

Nous recommandons aussi :

Que, dès qu'elles auront été élaborées, les lignes directrices à l'intention des hauts fonctionnaires qui doivent comparaître devant les comités pour parler du Budget des dépenses, soient soumises, pour étude et approbation, au Comité permanent du budget des dépenses.

IX. LE PRINCIPE DE LA CONFIANCE ET L'ÉTUDE DES CRÉDITS

Une des caractéristiques de notre régime parlementaire, c'est que l'exécutif, ou le Cabinet, qui forme le gouvernement, fait partie du Parlement élu plutôt que d'en être séparé et est responsable devant lui. À cet égard, on peut dire que le gouvernement émerge de la Chambre des communes. Pour atteindre et conserver ce statut, il doit bénéficier du soutien de la majorité des députés qui siègent à la Chambre. S'il ne peut obtenir ce soutien dans ses grandes orientations, il lui est impossible de conserver le pouvoir. Cette règle, qui n'est écrite ni dans une loi ni dans le Règlement de la Chambre, est connue sous le nom de «principe de la confiance».

Si la Chambre était composée de personnes sans affiliation politique, qui appuieraient l'exécutif uniquement en fonction de son rendement, et si ce dernier devait être reconfirmé périodiquement, ce système permettrait peut-être au Parlement d'exercer un contrôle absolu sur les dépenses. Toutefois, au XIX^e siècle, la montée du droit de vote et le rôle de plus en plus important des luttes politiques quand venait le temps de former des gouvernements ont suscité l'émergence de partis politiques disciplinés. Cela a créé une situation dans laquelle les gouvernements majoritaires peuvent, grâce à l'exercice d'une discipline de parti, dominer le Parlement.

Nombreux sont ceux qui voient dans la combinaison du principe de la confiance et de la forte discipline de parti une des principales raisons pour lesquelles les dépenses gouvernementales sont actuellement peu examinées par le Parlement du Canada. Par

exemple, dans son rapport de 1993 à la Chambre des communes, le vérificateur général a affirmé ce qui suit :

L'une des principales raisons de ce manque apparent d'intérêt tient aux répercussions du principe de la confiance qui, selon l'interprétation actuelle, transforme toute mesure de modification d'un crédit du Budget des dépenses en une motion de défiance possible de la Chambre à l'endroit du gouvernement¹¹⁹.

M. Thomas s'est fait l'écho de cette remarque quand il a écrit qu'«en raison du fait que les modifications apportées au Budget des dépenses étaient considérées comme des votes de défiance, l'influence du Parlement sur les grands plans et détails des dépenses était réduite au minimum».

Même si aucun de nos témoins n'a contesté la notion selon laquelle le principe de confiance exerce une influence considérable sur la capacité qu'a un gouvernement majoritaire de faire adopter son Budget des dépenses sans modification importante, aucun n'a proposé de modifier vraiment le *statu quo*. Le Greffier de la Chambre a affirmé qu'il appartenait au gouvernement de fixer les modalités en vertu desquelles la confiance pouvait être mise à l'épreuve. Il a ajouté que «la question de la confiance ne relève pas de la procédure parlementaire». (280995:935) M. Claude-André Lachance s'est exprimé plus brutalement lorsqu'il a affirmé que :

La confiance est là pour celui qui veut la voir. Ce n'est pas constitutionnel. Ce n'est même pas une question de procédure, sauf d'une façon très étroite. La confiance n'a rien à voir avec les règles de la Chambre. C'est une question de discipline de parti, et c'est là une question politique et non pas de procédure. (231195:1000)

Même si nous reconnaissons que l'application du principe de confiance impose de véritables contraintes à la capacité de la Chambre de superviser l'étude des crédits, nous ne croyons pas que ces contraintes soient insurmontables. De plus, nous ne trouvons aucun moyen d'éliminer le principe de la confiance de cet aspect du travail du Parlement sans modifier notre régime de gouvernement. Nous sommes d'accord avec les témoins qui ont affirmé que la politique budgétaire et la politique des dépenses constituent la partie essentielle du programme politique du gouvernement : si cet aspect de ses orientations n'est pas approuvé par le Parlement, le gouvernement perd manifestement la confiance de la Chambre et doit démissionner. Comme nous l'a dit M. Robert Marleau, le Greffier de la Chambre :

Mais si la Chambre est saisie du programme financier du gouvernement pour l'année financière, et s'il perd le vote, il est très difficile pour le gouvernement de protester. Puisque dans notre régime, c'est la Couronne qui recommande et la Chambre qui approuve les dépenses, il est assez évident que le gouvernement ne pourrait pas survivre à une telle situation. (280995:1010)

¹¹⁹ Le rapport annuel du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes, 1993, paragraphe 1.22, p. 19.

L'honorable Maurice McTigue a affirmé qu'en Nouvelle-Zélande, pays où le Parlement fonctionne selon des principes semblables aux nôtres, les votes sur les questions budgétaires sont également considérés comme des questions de confiance :

Dans le système gouvernemental de Westminster, tout est construit sur la confiance que le Parlement a dans le gouvernement et dans sa capacité de gouverner. Le pouvoir de dépense fait partie intégrante de cette confiance, et si vous l'enlevez au gouvernement, vous indiquez par là que le Parlement n'a plus confiance dans le gouvernement et dans ses propositions. Il est donc toujours grave de vouloir modifier une politique que le gouvernement veut faire adopter par l'intermédiaire du budget. (300596:1025)

De plus, à notre avis, il est absolument essentiel que le vote des crédits soit considéré comme une question de confiance si la suprématie du Parlement doit signifier quelque chose. Cet argument a été défendu avec vigueur par feu Eugene Forsey, qui a écrit que la démission d'un gouvernement à la suite d'une défaite sur les crédits représentait «la règle inexorable de notre constitution» parce que, selon lui,

à moins qu'un refus du Parlement de voter les crédits ne force une démission ou une dissolution, le Parlement n'a aucun moyen de faire respecter son contrôle sur l'exécutif gouvernemental [Cabinet]¹²⁰.

Qui plus est ce n'est pas le principe de la confiance en soi qui fait de l'étude des crédits un exercice inutile : en effet, cette tradition est essentielle pour que l'examen parlementaire soit significatif. La difficulté repose dans l'application de la discipline de parti en vertu des conditions de fonctionnement d'un gouvernement majoritaire, d'où il découle que le résultat des votes sur les crédits est connu d'avance. Toutefois, la discipline de parti est une caractéristique d'un gouvernement responsable contemporain et une de celles, comme nous l'ont dit certains témoins, qu'aucune modification des règles ne peut changer. De plus, comme l'a souligné M. Dobell, l'utilisation que le gouvernement fait de la discipline de parti pour amener ses membres à appuyer le Budget des dépenses est tellement intégrée à la culture politique canadienne qu'aucune modification n'est prévisible, sauf quand des gouvernements minoritaires sont au pouvoir. Même si, sous divers aspects, il serait souhaitable que l'on adoucisse la façon de comprendre l'application de la discipline et le principe de la confiance, nous sommes d'accord avec les témoins pour affirmer que c'est aux gouvernements — et cela comprend les partis — de s'occuper de leurs affaires.

Nous devons également rappeler qu'en combinant les pouvoirs actuels, les nouveaux instruments pour donner de l'information financière et les nouvelles possibilités qui sont offertes aux comités pour influencer sur les futures dépenses des ministères et des organismes, il est possible de surmonter certaines des frustrations qui ont cours

¹²⁰ Eugene A. Forsey et G.C. Eglington, *The Question of Confidence in Responsible Government*, Ottawa, 1985, p. 36.

actuellement. Dans son témoignage, le vérificateur général a rappelé cette possibilité au Sous-comité. Selon lui :

Le gouvernement se propose de modifier le système de gestion des dépenses, et si j'ai bien compris, c'est une proposition qui a pour but de surmonter, du moins en partie, ces frustrations [qu'engendre l'application du principe de la confiance].
(191095:0955)

Nous arrivons donc à la conclusion selon laquelle il y a une bonne raison de traiter la grande question de la politique budgétaire et des dépenses du gouvernement comme une affaire de confiance et d'affirmer que ce principe doit être solidement maintenu en place.

Toutefois, nous croyons également qu'un certain adoucissement du principe de la confiance tel qu'il s'applique à certains éléments de cette politique plus large doit être garanti. Nous proposons donc d'adopter les mesures qui suivent.

Même s'il semble difficile et non avisé d'éliminer l'application du principe de la confiance du processus d'octroi des crédits, il est peut-être possible d'assouplir ce principe afin de permettre aux députés de réduire certaines dépenses. Le gouvernement pourrait simplement annoncer à l'avance qu'il ne considérerait pas qu'une défaite concernant un crédit particulier constitue une perte de confiance. Pour souligner cette affirmation et pour satisfaire au besoin de démontrer que la confiance existe toujours, le gouvernement pourrait faire suivre cette défaite par un vote de confiance officiel. Dans son rapport final, le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes (le comité McGrath) a fait la remarque qui suit :

La défaite d'une mesure financière est chose sérieuse, mais le gouvernement peut accepter qu'un poste budgétaire soit supprimé ou réduit. Il peut également indiquer qu'un vote ultérieur sera un vote de confiance ou proposer immédiatement un vote de confiance¹²¹.

Cette approche n'est pas aussi radicale ou innovatrice qu'elle pourrait le sembler. En effet, certains gouvernements canadiens précédents ont appliqué des mesures analogues sans remettre en cause les traditions ou les normes parlementaires. En 1968, par exemple, le gouvernement dirigé par le très honorable Lester Pearson a été défait par quelques voix à l'occasion de la troisième lecture d'un projet de loi destiné à modifier la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Quelques jours après, M. Pearson a proposé une motion disant que la Chambre n'avait pas considéré que la défaite constituait un vote de défiance. Après un débat, la motion a été adoptée. Par conséquent, si les gouvernements annonçaient qu'ils accepteraient des défaites sur certains éléments des crédits et qu'ils les feraient

¹²¹ Canada, Chambre des communes, *Rapport du Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes*, (le comité McGrath), juin 1985, p. 9.

suivre d'un vote officiel pour évaluer la confiance, ils n'innoveraient pas, mais ils confirmeraient simplement ce qui a déjà été mis en pratique dans des circonstances comparables.

Cette approche est porteuse de divers avantages. Les gouvernements conserveraient leur pouvoir de définir les éléments de leurs propositions relatives aux dépenses qu'ils considèrent essentielles et, par conséquent, qui exigent la confiance. La confiance demeurerait, pour utiliser l'expression de M. Marleau, «dans l'esprit du gouvernement». (280995:0945) En même temps, en adoucissant le principe de la confiance en ce qui a trait à certains points des crédits, les gouvernements accorderaient à leurs députés la liberté de voter conformément à leur jugement personnel. Les députés ainsi libérés seraient en mesure de battre ou de réduire un point des crédits (ou de le conserver) et pourraient ainsi acquérir une influence véritable. Le fait d'accorder aux parlementaires le dernier mot encouragerait ces derniers à prendre beaucoup plus au sérieux l'étude des crédits et entraînerait, croyons-nous, un meilleur examen général de tous les budgets des dépenses et des mesures liées aux crédits et améliorerait la confiance qu'ont les Canadiens en l'efficacité de leur Chambre des communes.

Il existe un autre moyen possible pour éviter que le principe de la confiance entre en jeu lorsque la Chambre vote des crédits. Il s'agirait essentiellement pour le gouvernement d'accepter les réductions de dépenses recommandées par les comités avant que la Chambre vote. Cela pourrait se faire de deux manières.

Nous avons proposé précédemment que les gouvernements adoptent la pratique d'indiquer qu'ils sont disposés à accepter les réaffectations de fonds proposées par des comités permanents. Nous ajouterions à cela une deuxième suggestion : que les gouvernements annoncent qu'ils envisageront d'accepter que certains Budgets des dépenses soient réduits par les comités permanents — sans que des sommes équivalentes soient allouées à d'autres activités. Un de nos témoins, M. Dobell, a évoqué cette possibilité dans son témoignage. Il nous a déclaré ce qui suit :

Si le comité propose des modifications au Budget des dépenses et réduit les montants prévus, la Chambre en est saisie. À moins que le gouvernement cherche à renverser cette décision, et que la motion soit rejetée à la Chambre, la décision du comité réduit bel et bien le Budget des dépenses sans qu'il y ait eu question de confiance à l'égard du gouvernement. (3.13)

La solution, par conséquent, serait que le gouvernement accepte officiellement cette possibilité, évitant ainsi la question de confiance. Les avantages de cette approche seraient importants. Les comités auraient l'occasion d'apporter une contribution importante au contenu du Budget des dépenses, tandis que les gouvernements conserveraient encore le pouvoir d'accepter ou de refuser le Budget des dépenses tel qu'amendé par un comité. En cas de rejet, les gouvernements pourraient présenter le

Budget des dépenses sous sa forme initiale pour approbation à la Chambre. Si, en revanche, les modifications étaient acceptées par un gouvernement, elles pourraient être présentées à la Chambre comme étant celles du gouvernement, ce qui écarterait la possibilité que la question de confiance ne se pose.

En terminant, nous souhaitons insister pour que le gouvernement invoque le plus rarement possible le principe de la confiance pour ce qui est des questions de crédits. Comme nous l'avons souligné à maintes reprises dans le rapport, il est essentiel que les députés aient toutes les possibilités de participer de façon utile au processus d'attribution des crédits. Nous estimons que le gouvernement a un rôle à jouer à cet égard, c'est-à-dire d'assouplir l'application du principe de la confiance dans le domaine essentiel des travaux du Parlement. Par conséquent, nous recommandons :

Que le gouvernement n'invoque que rarement le principe de la confiance pour les questions de crédits, particulièrement les jours désignés où les motions devant la Chambre ne touchent pas directement les crédits et dans les cas où les comités permanents proposent des réductions des Budgets des dépenses.

X. ATTITUDES PARLEMENTAIRES À L'ÉGARD DES CRÉDITS ET DES DÉPENSES

Au cours de notre examen de l'étude des crédits, on nous a beaucoup parlé de l'évolution culturelle en cours dans la fonction publique, une évolution qui suppose une façon nouvelle de considérer le travail des ministères, de l'exécuter et de répartir les responsabilités. Cet effort exige ce que beaucoup appellent un «changement de culture» qui n'a rien de simple et de facile. Toutefois, d'après ce que nous avons constaté, des progrès ont été réalisés.

Nous croyons que la Chambre et ses députés doivent s'engager dans des changements culturels qui leur sont propres en ce qui a trait à l'étude du Budget des dépenses et des crédits. Comme nous l'avons fait remarquer fréquemment au cours de notre rapport, les obstacles qui s'opposent à une participation plus effective et plus significative à cet aspect vital du travail du Parlement sont en voie d'être éliminés. Le seul qui demeure — et il est de taille — c'est l'ensemble des attitudes parlementaires à l'égard des crédits acquises au cours de nombreuses années. Cet obstacle doit être éliminé si l'on veut que les autres réformes aient quelque influence que ce soit.

Quand il a témoigné devant nous, le haut-commissaire de la Nouvelle-Zélande a été invité à dire quel était son critère pour évaluer un bon débat sur le Budget des dépenses. Voici ce que M. McTigue a répondu :

Un débat qui porte sur le fond et non sur des bagatelles. Il y a trop de bagatelles et pas assez de fond. Je ne connais pas de Parlement qui n'ait pas ce problème.
(300596:0955)

Le fait qu'il ne connaisse aucun parlement où les questions importantes reçoivent plus d'attention que les sujets anodins dans les débats sur le Budget des dépenses ne nous a guère réconfortés.

Ce qui importe le plus, c'est que les députés de la Chambre utilisent autant qu'ils le peuvent les mécanismes qui leur sont offerts pour les aider à obliger le gouvernement à rendre des comptes, ce qui est leur rôle. Cette approche doit également s'appliquer aux nouvelles règles et aux nouveaux mécanismes. Comme l'a dit le leader du gouvernement à la Chambre, l'honorable Herb Gray, quand il a présenté des changements majeurs au Règlement le 7 février 1994,

Ce n'est pas seulement en modifiant le Règlement que nous y parviendrons. Nous changerons des choses dans la mesure où nous appliquerons les nouvelles procédures¹²².

Nous sommes profondément d'accord avec ces commentaires; tout au long du présent rapport, nous avons demandé aux députés et aux comités d'utiliser toutes les procédures actuelles et les nouvelles occasions de façon à mieux contrôler les dépenses du gouvernement. Même dans le régime actuel (tel que modifié par les récents changements) une nouvelle approche à l'égard des crédits pourrait, nous en sommes convaincus, résulter en un meilleur examen. À une époque où la confiance du public à l'égard du Parlement est réduite au minimum, les députés doivent démontrer qu'ils ont confiance en ce dernier et prouver, grâce à leur travail acharné et à leur dévouement, que cela peut fonctionner. Dans une grande mesure, le Parlement est ce que nous, députés, en faisons. Cela s'applique également à l'étude des crédits que nos prédécesseurs et nous avons imaginée afin de nous assurer un moyen d'obliger le gouvernement à rendre des comptes. Nous avons les instruments pour le faire; il ne nous reste qu'à les utiliser. Comme l'un de nos témoins, M. Jean-Pierre Boisclair de la Fondation canadienne pour la vérification intégrée, nous l'a dit, pour que les mécanismes de responsabilisation fonctionnent, c'est au Parlement d'agir.

XI. CONCLUSION

Le pouvoir d'accorder ou de refuser les crédits fait partie des mécanismes les plus importants du Parlement. Grâce à l'utilisation judicieuse de ce pouvoir, le Parlement peut, au nom des électeurs, forcer le gouvernement à rendre des comptes. Le gouvernement doit rendre publiques les grandes lignes de ses plans de dépenses pour la prochaine année financière. Ces prévisions sont ensuite soumises à l'examen du Parlement. Au cours de ce processus, le gouvernement doit expliquer et justifier ses projets et démontrer qu'ils sont conformes au pouvoir dont il est investi en vertu des lois du Parlement. Ce dernier doit ensuite décider s'il approuve les crédits demandés.

¹²² Canada, Chambre des communes, *Débats*, le 7 février 1994, p. 959.

Le pouvoir d'accorder ou de refuser les crédits représente une formidable responsabilité. Le Parlement est la création de l'électorat qui met sa confiance en l'institution. Le Parlement est donc le gardien de l'intérêt public et le surveillant des finances publiques. Avec l'accroissement des activités gouvernementales et la croissance correspondante des dépenses du secteur public, ses obligations sont plus grandes. Dans une conjoncture économique difficile où il faut maîtriser la dette gouvernementale, les ressources deviennent de plus en plus rares et de plus en plus précieuses, et les décisions concernant leur affectation deviennent plus difficiles et sujettes à controverse. Dans ces circonstances, le Parlement se doit de résister à toute érosion de son pouvoir et d'exercer ce dernier au maximum, tout en veillant à ce que les mécanismes qu'il emploie pour y parvenir soient efficaces.

Toutefois, au cours des dernières années, le Parlement n'a pas exercé complètement son autorité en ce qui a trait aux crédits. Nous avons défini deux causes à cela. La première tient à des règles et à des structures qui ne facilitent pas — et même, parfois, entravent — l'examen consciencieux des dépenses proposées. La seconde réside dans l'attitude des parlementaires qui, découragés par les éléments négatifs qu'engendrent des règles et des structures inappropriées, concentrent leur attention sur d'autres sujets.

Nous croyons que le Parlement et ses députés peuvent surmonter ces obstacles, si formidables soient-ils. Le Parlement est maître de ses règles et de ses structures internes, et peut, par conséquent, les modifier si elles ne semblent pas fonctionner. Il est également possible, comme nous l'avons affirmé précédemment, de changer des attitudes.

Nous sommes donc fermement convaincus que les suggestions et les recommandations contenues dans le présent rapport permettront au Parlement d'honorer ses obligations. À une époque où bien des gens ont exprimé leurs doutes quant à l'efficacité et à la pertinence de l'institution, nous sommes convaincus que ces mesures peuvent aider à renouveler la confiance du public envers le Parlement. De plus, elles permettront de tirer parti de l'expertise et de la compétence des députés, qui utiliseront leurs capacités pour encourager et promouvoir une meilleure utilisation des dépenses gouvernementales. En fait, ces modifications amélioreront la capacité qu'a le Parlement de faire rendre des comptes au gouvernement et participeront de façon importante à la santé démocratique de notre société. Les députés de l'actuel Parlement, dont bon nombre ont été élus pour une première fois, sont arrivés en étant déterminés à véritablement changer la façon dont la Chambre mène ses affaires. Nos propositions misent sur les traditions actuelles du Parlement tout en permettant aux députés de mettre en pratique leur détermination de mieux servir les intérêts des citoyens, des contribuables et du pays tout en entier.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Le Sous-comité recommande :

Un comité chargé de surveiller et de revoir les prévisions budgétaires et les crédits

Que le Règlement soit modifié afin de créer le Comité permanent du Budget des dépenses, chargé de surveiller et de revoir le processus d'examen des crédits et des prévisions budgétaires et les questions connexes, ainsi que le travail des comités permanents sur les prévisions budgétaires qui leur sont renvoyées. (p. 31)

Que le Comité permanent du Budget des dépenses soit expressément chargé de présenter à la Chambre, au moins une fois l'an, un rapport sur le processus d'examen des crédits et des prévisions budgétaires. (p. 31)

Que le Comité permanent du Budget des dépenses soit autorisé à entreprendre, avec l'approbation, le soutien et la coopération des comités permanents compétents, l'étude de certaines prévisions budgétaires, de questions relatives aux dépenses effectuées dans l'ensemble du gouvernement et des dépenses projetées pour certains programmes dont l'exécution relève de plusieurs ministères ou organismes. (p. 32)

Que, sur demande, le Comité permanent du Budget des dépenses fournisse des conseils, du soutien et des renseignements aux comités permanents qui examinent les prévisions budgétaires. (p. 33)

Que, dans leur rapport sur le Budget des dépenses, les comités permanents signalent à la Chambre leurs préoccupations concernant la présentation des prévisions budgétaires ou leur processus d'examen, et que de tels rapports soient toujours renvoyés d'office au Comité du Budget des dépenses. (p. 33)

Que le Comité du Budget des dépenses soit autorisé à réexaminer périodiquement les mécanismes utilisés par les sociétés d'État pour faire rapport au Parlement, ainsi qu'à vérifier si les méthodes employées par le Parlement pour leur attribuer des crédits sont satisfaisantes. (p. 35)

Que le Comité du Budget des dépenses soit autorisé à effectuer, avec l'approbation, la collaboration et la participation des comités permanents compétents, un examen périodique du rôle, du mandat, des dépenses et des régimes de dépenses des sociétés d'État dans leur ensemble ou prises individuellement, à l'intérieur de la structure du gouvernement fédéral du Canada. (p. 35)

Que le Comité du Budget des dépenses coordonne ses activités avec celles du Comité permanent des finances et du Comité permanent des comptes publics et que, lorsque ce sera jugé nécessaire, il siège conjointement avec l'un ou l'autre de ces comités ou les deux pour étudier des sujets d'envergure comme les dépenses et les recettes dans l'ensemble de l'administration publique. (p. 36)

Que le Comité permanent du Budget des dépenses ait le mandat ferme de télédiffuser ses délibérations. (p. 38)

Que le Comité du Budget des dépenses soit doté de sa propre petite équipe permanente de chercheurs. (p. 38)

Que le mandat et les objectifs du Comité permanent du Budget des dépenses et l'efficacité avec laquelle il s'acquitte de ses tâches, fassent l'objet d'un examen au plus tard deux périodes d'octroi des crédits après sa formation. (p. 40)

Composition du comité

Que, quand il faut procéder à une certaine rotation des membres des comités, on tienne compte du besoin de conserver un certain niveau d'expertise dans les comités. (p. 42)

Que l'on s'efforce, dans toute la mesure du possible, d'éviter tout remplacement des membres des comités durant l'examen du Budget des dépenses. (p. 42)

Nouveaux outils : l'aptitude à réaffecter des fonds

Que les comités permanents chargés de l'étude de budgets des dépenses soient autorisés à proposer à la Chambre la réaffectation d'au plus 5 p. 100 du montant des crédits à l'intérieur de chacun des budgets des dépenses qui leur sont renvoyés. (p. 45)

Que, lorsqu'ils recommanderont des réaffectations de fonds, les comités permanents justifient leurs recommandations en présentant des informations claires et exactes. (p. 45)

Que l'on modifie le Règlement pour autoriser le gouvernement à recourir à une recommandation royale modifiée pour couvrir une réaffectation de fonds proposée par un comité permanent. (p. 45)

Que, lorsque le gouvernement rejette ou modifie une réaffectation de fonds recommandée par un comité permanent, il expose à la Chambre les motifs de sa décision et ce, au plus tard au cours des deux derniers jours de séance avant le dernier jour désigné de la période d'octroi des crédits en question. (p. 46)

Que les modifications du Règlement autorisant les comités permanents à proposer des réaffectations de fonds soient réexaminées au terme de deux périodes d'octroi des crédits. (p. 47)

La possibilité d'examiner les plans de dépenses et le rendement isolément

Que les comités permanents utilisent tous les renseignements qu'ils recevront sur les plans de dépenses et le rendement des ministères dans le cadre de leur examen du Budget des dépenses. (p. 48)

Que les rapports sur le rendement des ministères soient déposés à la Chambre au plus tard le 1^{er} octobre et renvoyés automatiquement aux comités permanents compétents. (p. 49)

L'aptitude à envisager des orientations nouvelles

Que, lorsqu'ils soumettent leurs documents de planification annuels, les ministères et organismes informent les comités des autres orientations possibles et leur fassent connaître les grands dossiers de l'avenir, au-delà de l'exercice visé dans les documents. (p. 50)

Que l'on encourage les comités à proposer d'autres orientations lorsqu'ils rencontrent des hauts fonctionnaires et dans leurs rapports sur les plans des ministères. (p. 51)

La capacité d'évaluer les nouveaux programmes proposés

Que l'on fournisse aux comités permanents les cadres d'évaluation concernant tous les nouveaux programmes, soit dans la Partie III du Budget

des dépenses, soit dans l'information fournie lorsque les dispositions législatives instaurant les nouveaux programmes sont examinées. (p. 52)

Que les documents relatifs au rendement contiennent des rapports d'étape sur les évaluations en cours concernant des programmes existants ou nouveaux, y compris les programmes comportant des dépenses législatives, de même que des rapports sur les évaluations terminées. Ces rapports devraient faire état de la situation du processus d'évaluation lui-même. (p. 52)

Examen à long terme des programmes courants

Que les comités permanents soient explicitement autorisés à entreprendre des examens périodiques sur de vastes secteurs de programmes et de dépenses de programme courants et à en rendre compte. (p. 53)

Incitatifs nouveaux : Étude des rapports des comités sur les plans et le rendement

Que l'on modifie le paragraphe 83.1 du Règlement par l'ajout d'un alinéa portant que, si le Comité permanent des finances décide de tenir des consultations prébudgétaires, il doit intégrer à celles-ci l'étude des rapports des comités permanents sur les plans des ministères. (p. 56)

Que, dans le contexte de ses consultations prébudgétaires, le Comité permanent des finances envisage en priorité d'inviter les présidents des comités permanents et en particulier le président du nouveau Comité permanent du Budget des dépenses à comparaître devant lui pour lui exposer les vues exprimées dans les rapports des comités sur les plans des ministères. (p. 56)

Que le ministre des Finances intègre, aux documents d'appui qui accompagnent le Budget, une réponse aux rapports des comités permanents sur les plans des ministères. (p. 56)

Que les ministères et organismes incluent dans leurs plans et leurs rapports de rendement un renvoi aux rapports antérieurs des comités sur leurs plans et rendements passés ou à d'autres rapports faits par des comités au Parlement, avec mention des mesures qui ont été prises pour réagir aux préoccupations exprimées par les députés au sein des comités permanents. (p. 57)

Donner plus de relief à l'étude du Budget des dépenses

Que, lorsque les comités permanents étudient le Budget des dépenses, ils s'efforcent de tenir au moins une de leurs audiences dans une salle équipée pour la télédiffusion. (p. 58)

Que, lorsque les comités permanents étudient le Budget des dépenses et les plans des ministères, ils s'efforcent d'inviter les groupes et particuliers intéressés soit à comparaître devant eux, soit à leur soumettre des mémoires exposant leur point de vue sur le Budget des dépenses, les plans et le rendement des ministères. (p. 58)

Meilleur appui aux comités et aux députés

Que les ministères et organismes intègrent dans les documents concernant leurs plans et leur rendement, des renvois précis à des questions non réglées contenues dans les rapports et études du vérificateur général du Canada sur leurs activités. Ces renvois devraient se composer d'une liste des recommandations faites par le vérificateur général, d'une liste des recommandations faites par le Comité permanent des comptes publics (s'il y a lieu) et d'un exposé explicatif, bref mais détaillé, des mesures prises en réponse ainsi que des résultats obtenus. (p. 65)

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor prépare, en consultation avec les députés et les présidents des comités permanents, une trousse d'information concise et exhaustive sur l'étude du Budget des dépenses et des crédits et sur la gestion financière du gouvernement en général à l'intention des députés. (p. 66)

Que tous les documents fournissant de l'information financière au Parlement, dont les parties III du Budget des dépenses et les futurs documents relatifs aux plans et au rendement, comprennent une déclaration liminaire concise sur leur contenu et leur utilisation. (p. 66)

La partie de l'examen des finances parlementaires : dépenses législatives

Que le gouvernement fixe un calendrier prévoyant l'examen, de préférence au cours des dix prochaines années, de toutes les lois en vigueur ayant une influence sur le montant des dépenses législatives. (p. 68)

Que le gouvernement, conformément au calendrier qu'il aura établi, soumette les lois qui sous-tendent les dépenses législatives aux comités

permanents concernés pour qu'ils les examinent et fassent rapport à la Chambre des communes. (p. 68)

Que le futur comité du Budget des dépenses appuie l'examen par les comités permanents des lois sous-jacentes qui autorisent les dépenses législatives, qu'il étudie les rapports produits à ce sujet et qu'il fasse rapport de ses propres conclusions. (p. 68)

Que le gouvernement prenne toutes les mesures possibles pour améliorer la qualité de l'évaluation des programmes effectuée dans des domaines touchant des dépenses législatives importantes et pour s'assurer que ces évaluations sont fournies en temps opportun aux comités qui examinent les programmes législatifs. En particulier, les évaluations doivent préciser les objectifs de la politique gouvernementale et répondre aux questions suivantes : le programme réalise-t-il les objectifs d'intérêt public pour lesquels il a été créé? le programme est-il bien géré? existe-t-il d'autres façons de réaliser les mêmes objectifs? (p. 70)

Que toutes les lois liées aux nouveaux programmes législatifs contiennent une disposition prévoyant un examen parlementaire cinq ans après leur adoption, et un examen périodique par la suite. (p. 70)

Dépenses fiscales

Qu'une disposition légale écrite crée l'obligation pour le ministère des Finances d'établir un rapport sur les dépenses fiscales de chaque exercice et pour le ministre des Finances de déposer ce rapport à la Chambre des communes au plus tard le 31 décembre suivant la fin de l'exercice en question. (p. 71)

Que l'information annuelle relative aux dépenses fiscales soit fournie sous une forme qui permette aux comités permanents de l'utiliser dans leur examen du Budget des dépenses et qu'elle fasse expressément référence à la nature et aux montants de ces dépenses et aux objectifs d'intérêt public ainsi visés. (p. 71)

Que toutes les dépenses fiscales soient étudiées à fond selon un calendrier établi par le gouvernement et, par la suite, fassent régulièrement l'objet d'un examen complet destiné principalement à évaluer si elles servent bien les objectifs d'intérêt public pour lesquels elles ont été instaurées, si elles sont gérées de façon efficace et s'il existe d'autres moyens d'atteindre ces objectifs. (p. 72)

Garanties de prêts

Que les ministères et organismes autorisés à donner des garanties de prêts fassent figurer, dans leur Budget des dépenses, des renseignements sommaires sur l'état de toutes leurs garanties non réglées et sur les passifs éventuels que ces garanties représentent, des énoncés explicites des objectifs que ces prêts sont censés permettre d'atteindre et disent s'il existe d'autres moyens d'atteindre ces objectifs. (p. 73)

Montants nets ou bruts?

Que le Comité du Budget des dépenses examine dans les plus brefs délais la pratique des crédits nets dans le contexte du contrôle parlementaire des finances et que cette question soit réglée avant le dépôt des budgets des dépenses pour l'exercice 1999-2000. (p. 75)

Que, lorsque les tendances indiquent que les revenus affectés à un ministère seront au-delà ou en deçà des prévisions, les Budgets de dépenses supplémentaires déposés pendant la période d'octroi de crédits, prenant fin le 26 mars, en fassent état et en fournissent l'explication. (p. 75)

Que les ministères continuent de faire état de leurs recettes et d'en indiquer la provenance dans les documents budgétaires. (p. 75)

La structure des crédits et l'information sur les dépenses d'immobilisation et de fonctionnement

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor fasse rapport des conséquences et éventuelles recommandations que comportera son étude sur la structure des crédits et des contrôle au futur comité permanent sur le Budget des dépenses, avant que des changements ne soient effectués. (p. 76)

Que le Comité du Budget des dépenses examine l'information fournie au Parlement sur les dépenses d'immobilisation et de fonctionnement. (p. 76)

La responsabilité des ministres et des sous-ministres

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor élabore un ensemble de lignes directrices à l'intention des hauts fonctionnaires qui témoignent devant les comités permanents de la Chambre des communes à propos du Budget des dépenses, des plans et des rapports de rendement des ministères, et que ces lignes directrices soient communiquées aux membres des comités. (p. 78)

Que, dans le cadre du processus de rédaction d'un ensemble de lignes directrices destinées aux hauts fonctionnaires qui témoignent devant les comités pour discuter du Budget des dépenses, des plans et des rapports de rendement, le Secrétariat du Conseil du Trésor consulte les députés. (p. 78)

Que, dès qu'elles auront été élaborées, les lignes directrices à l'intention des hauts fonctionnaires qui doivent comparaître devant les comités pour parler du Budget des dépenses, soient soumises, pour étude et approbation, au Comité permanent du Budget des dépenses. (p. 79)

Le principe de la confiance et l'étude des crédits

Que le gouvernement n'invoque que rarement le principe de la confiance pour les questions de crédits, particulièrement les jours désignés où les motions devant la Chambre ne touchent pas directement les crédits et dans les cas où les comités permanents proposent des réductions des Budgets des dépenses. (p. 84)

ANNEXE I

Liste des témoins

35^e législature / 1^{re} session 1995

Associations et particuliers	Séance	Date
Chambre des communes Robert Marleau, Greffier de la Chambre	1	28 septembre 1995
Conseil du Trésor Thomas C. Hopwood, directeur, Réforme du Budget des dépenses David W. Miller, secrétaire adjoint, Secteur de la gestion des dépenses, Direction des programmes	2	5 octobre 1995
Groupe de travail parlementaire sur l'information en matière de gestion des dépenses Ronald Duhamel, député		
À titre personnel L'honorable John B. Stewart, sénateur et auteur	3	19 octobre 1995
Bureau du vérificateur général du Canada Maria Barrados, vérificateur général adjoint, Opérations de vérification Denis Desautels, vérificateur général du Canada Jeff Greenberg, directeur principal, Opérations de vérification		
Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce international Peter C. Dobell, directeur		
Chambre des communes Bill Blaikie, député	6	23 novembre 1995
Coauteurs du rapport Huntington-Lachance L'honorable A.R. Huntington, c.p. Claude-André Lachance		
Bureau du vérificateur général du Canada Ron Thompson, vérificateur général adjoint, Opérations de vérification	7	27 novembre 1995
Conseil du Trésor Thomas C. Hopwood, directeur, Réforme du Budget des dépenses David W. Miller, secrétaire adjoint, Secteur de la gestion des dépenses, Direction des programmes		

Associations et particuliers	Séance	Date
À titre personnel J.R. Mallory, auteur «The Structure of Canadian Government»	8	30 novembre 1995
Université Queen's C.E.S. Franks, professeur, Département des études politiques		
Université de Toronto Evert Lindquist, professeur agrégé, Département de sciences politiques		
Bureau du vérificateur général du Canada Ron Thompson, vérificateur général adjoint	9	7 décembre 1995
Conseil du Trésor Thomas C. Hopwood, directeur, Réforme du Budget des dépenses David W. Miller, secrétaire adjoint, Secteur de la gestion des dépenses, Direction des programmes		
Groupe de travail parlementaire sur l'information en matière de gestion des dépenses Ron Duhamel, député		

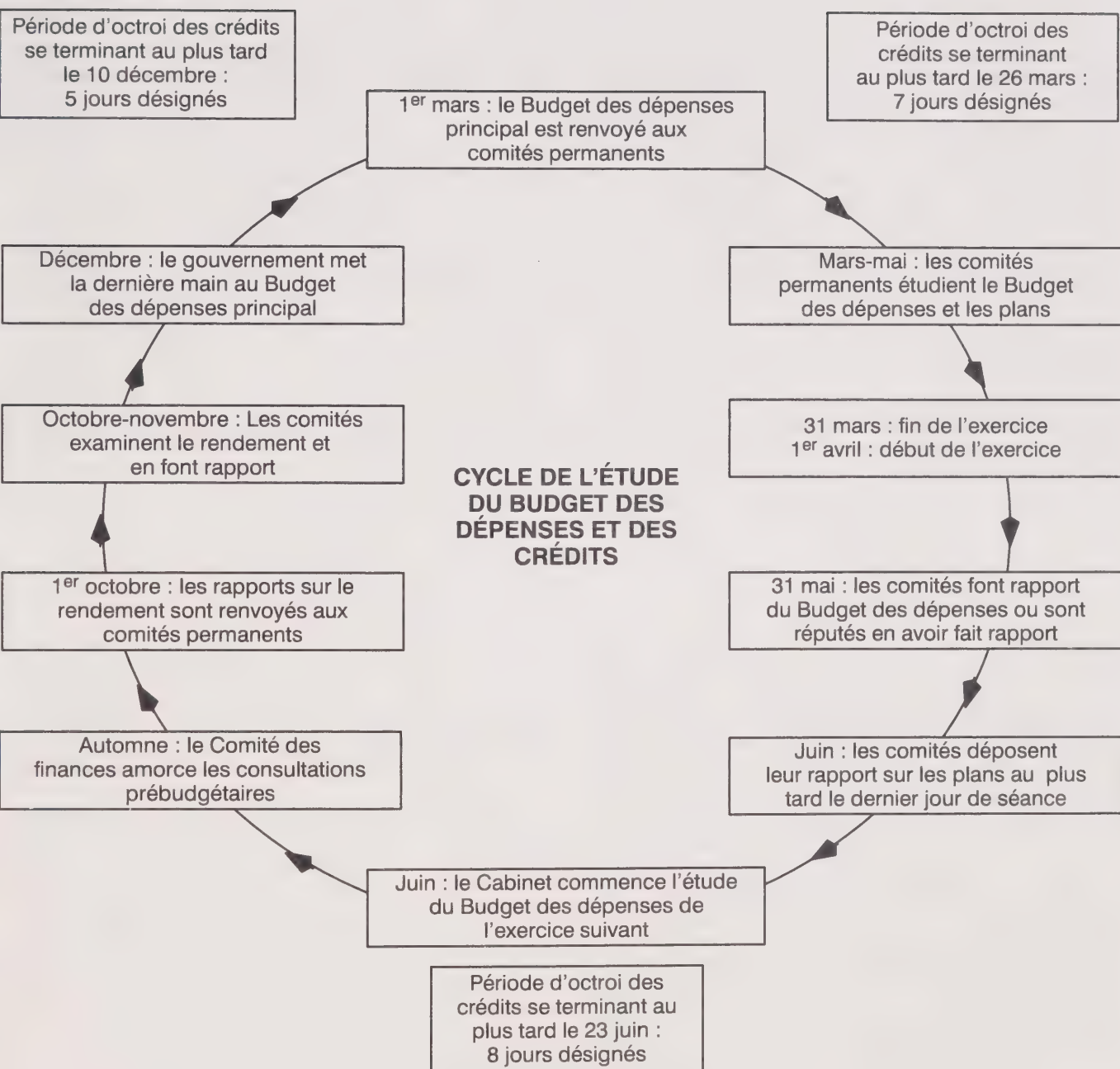
ANNEXE II

Liste des témoins

35^e législature / 2^e session 1996-1997

Associations et particuliers	Séance	Date
À titre personnel	3	30 mai 1996
L'hon. Maurice McTigue, haut-commissaire de la Nouvelle-Zélande		
Conseil du Trésor	5	11 juin 1996
Thomas C. Hopwood, directeur, Secteur de la gestion des dépenses, Direction des programmes, Réforme du Budget des dépenses		
David Miller, secrétaire adjoint, Secteur de la gestion des dépenses, Direction des programmes		
Projet d'amélioration des rapports au Parlement	5	11 juin 1996
Ronald Duhamel, député de Saint-Boniface et président du Projet d'amélioration des rapports au Parlement		
Fondation canadienne pour la vérification intégrée	6	13 juin 1996
Jean-Pierre Boisclair, directeur exécutif		
Chambre des communes	12	6 février 1997
Robert Marleau, Greffier de la Chambre	13	11 février 1997
Camille Montpetit, greffier adjoint (Services de la procédure)		

ANNEXE III



MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MAY 14, 1996

(Meeting No. 1)

[Text]

The Sub-Committee on the Business of Supply of the Standing Committee on Procedure and House Affairs met at 9:33 o'clock a.m. this day, in Room 306, West Block, the Chair, Marlene Catterall, presiding.

Members of the Sub-Committee present: Marlene Catterall, René Laurin, John Loney, Rey Pagtakhan and John Williams.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Brian O'Neal, Research Officer.

In accordance with the Standing Committee on Procedure and House Affairs' decision of Tuesday, April 16, 1996, the Sub-Committee commenced a comprehensive review of the business of supply.

The Sub-Committee proceeded to a briefing by the Library of Parliament researcher.

It was agreed, — That a draft questionnaire on the Estimates process and committee consideration be prepared for distribution to all Members of Parliament.

At 10:00 o'clock a.m., the Sub-Committee adjourned to the call of the Chair.

Pierre Rodrigue

Committee Clerk

THURSDAY, MAY 16, 1996

(Meeting No. 2)

The Sub-Committee on the Business of Supply of the Standing Committee on Procedure and House Affairs met at 9:50 o'clock a.m. this day, in Room 112-N, Centre Block, the Chair, Marlene Catterall, presiding.

Members of the Sub-Committee present: Marlene Catterall, René Laurin and Rey Pagtakhan.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Brian O'Neal, Research Officer.

In accordance with the Standing Committee on Procedure and House Affairs' decision of Tuesday, April 16, 1996, the Sub-Committee resumed consideration of a comprehensive review of the business of supply (*See Minutes of Proceedings of Tuesday, May 14, 1996, Issue No. 1, Meeting No. 1*).

The Sub-Committee resumed consideration of future business.

The Sub-Committee reviewed an outline of its report.

At 10:53 o'clock a.m., the Sub-Committee adjourned to the call of the Chair.

Eugene Morawski

Committee Clerk

PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 14 MAI 1996

(Séance n° 1)

[Traduction]

Le Sous-comité sur l'étude des crédits du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre se réunit aujourd'hui à 9 h 33, dans la pièce 306 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Marlene Catterall (*présidente*).

Membres du Sous-comité présents: Marlene Catterall, René Laurin, John Loney, Rey Pagtakhan et John Williams.

Aussi présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Brian O'Neal, attaché de recherche.

Conformément à la décision que le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre a prise le mardi 16 avril 1996, le Sous-comité entreprend une étude complète des crédits.

Le Sous-comité assiste à une séance d'information donnée par l'attaché de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Il est convenu, — Que soit préparée une ébauche de questionnaire sur le processus budgétaire à étudier par le Comité et à distribuer à tous les députés fédéraux.

À 10 heures, le Sous-comité s'ajourne jusqu'à convocation de la présidente.

Greffier de Comité

Pierre Rodrigue

LE JEUDI 16 MAI 1996

(Séance n° 2)

Le Sous-comité sur l'étude des crédits du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre se réunit aujourd'hui à 9 h 50, dans la pièce 112-N de l'édifice du Centre, sous la présidence de Marlene Catterall (*présidente*).

Membres du Sous-comité présents: Marlene Catterall, René Laurin et Rey Pagtakhan.

Aussi présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Brian O'Neal, attaché de recherche.

Conformément à la décision que le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre a prise le mardi 16 avril 1996, le Sous-comité reprend l'étude d'un examen complet des crédits (*Voir le Procès-verbal du mardi 14 mai 1996, fascicule n° 1, séance n° 1*).

Le Sous-comité reprend l'examen de ses travaux futurs.

Le Sous-comité revoit une esquisse de son rapport.

À 10 h 53, le Sous-comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Greffier de Comité

Eugene Morawski

THURSDAY, MAY 30, 1996
(Meeting No. 3)

The Sub-Committee on the Business of Supply of the Standing Committee on Procedure and House Affairs met at 9:35 o'clock a.m. this day, in Room 208, West Block, the Chair, Marlene Catterall, presiding.

Members of the Sub-Committee present: Marlene Catterall, René Laurin and Rey Pagtakhan.

Acting Member present: Ron Fewchuk for John Loney.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Brian O'Neal, Research Officer.

Witness: The Honourable Maurice McTigue, High Commissioner of New Zealand.

In accordance with Standing Committee on Procedure and House Affairs' decision of Tuesday, April 16, 1996, the Sub-Committee resumed consideration of a comprehensive review of the business of supply (*See Minutes of Proceedings dated Tuesday, May 14, 1996, Meeting No. 1*).

The Honourable Maurice McTigue made an opening statement and answered questions.

At 10:52 o'clock a.m., the Sub-Committee adjourned to the call of the Chair.

MONDAY, JUNE 3, 1996
(Meeting No. 4)

The Sub-Committee on the Business of Supply of the Standing Committee on Procedure and House Affairs met at 5:35 o'clock p.m. this day, in Room 112-N, Centre Block, the Chair, Marlene Catterall, presiding.

Members of the Sub-Committee present: Marlene Catterall, René Laurin, Rey Pagtakhan and John Williams.

Acting Member present: Glen McKinnon for John Loney.

Other Members present: Eleni Bakopanos, Charles Caccia, Bill Graham, Clifford Lincoln, Andy Mitchell, and Lyle Vanclief.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Brian O'Neal, Research Officer.

In accordance with Standing Committee on Procedure and House Affairs' decision of Tuesday, April 16, 1996, the Sub-Committee resumed a comprehensive review of the business of supply (*See Minutes of Proceedings dated Tuesday, May 14, 1996, Issue No. 1, Meeting No. 1*).

The Chairs of Committees commenced a roundtable discussion on the business of supply.

Glen McKinnon moved, — That the Parliamentary Restaurant bill be referred for payment to the Standing Committee on Procedure and House Affairs.

At 7:41 o'clock p.m., the Sub-Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, JUNE 11, 1996
(Meeting No. 5)

The Sub-Committee on the Business of Supply of the Standing Committee on Procedure and House Affairs met at 9:18 o'clock a.m. this day, in Room 112-N, Centre Block, the Chair, Marlene Catterall, presiding.

LE JEUDI 30 MAI 1996
(Séance n° 3)

Le Sous-comité sur l'étude des crédits du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre se réunit aujourd'hui à 9 h 35, dans la pièce 208 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Marlene Catterall (*présidente*).

Membres du Sous-comité présents: Marlene Catterall, René Laurin et Rey Pagtakhan.

Membre suppléant présent: Ron Fewchuk pour John Loney.

Aussi présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Brian O'Neal, attaché de recherche.

Témoin: L'honorable Maurice McTigue, haut-commissaire de la Nouvelle-Zélande.

Conformément à la décision du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre du mardi 16 avril 1996, le Sous-comité reprend son examen complet de l'étude des crédits (*Voir le Procès-verbal du mardi 14 mai 1996, fascicule n° 1, séance n° 1*).

L'honorable Maurice McTigue fait une déclaration et répond aux questions.

À 10 h 52, le Sous-comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

LE LUNDI 3 JUIN 1996
(Séance n° 4)

Le Sous-comité chargé de l'étude des crédits du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre se réunit aujourd'hui à 17 h 35, dans la pièce 112-N de l'édifice du Centre, sous la présidence de Marlene Catterall (*présidente*).

Membres du Sous-comité présents: Marlene Catterall, René Laurin, Rey Pagtakhan et John Williams.

Membre suppléant présent: Glen McKinnon pour John Loney.

Autres députés présents: Eleni Bakopanos, Charles Caccia, Bill Graham, Clifford Lincoln, Andy Mitchell et Lyle Vanclief.

Aussi présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Brian O'Neal, attaché de recherche.

Conformément à la décision du mardi 16 avril 1996 du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, le Sous-comité reprend son examen complet de l'étude des crédits (*Voir le Procès-verbal du mardi 14 mai 1996, fascicule n° 1, séance n° 1*).

Les présidents des comités engagent une discussion table ronde sur la question des crédits.

Glen McKinnon propose, — Que la facture du restaurant parlementaire soit payé par le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre.

À 19 h 41, le Sous-comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

LE MARDI 11 JUIN 1996
(Séance n° 5)

Le Sous-comité chargé de l'étude des crédits du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre se réunit aujourd'hui à 9 h 18, dans la pièce 112-N de l'édifice du Centre, sous la présidence de Marlene Catterall (*présidente*).

Members of the Sub-Committee present: Marlene Catterall, René Laurin, Rey Pagtakhan, and John Williams.

Acting Member present: Jesse Flis for John Loney.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Brian O'Neal, Research Officer.

Witnesses: From the Improved Reporting to Parliament Project: Ronald Duhamel, M.P., Chair. *From Treasury Board:* Thomas C. Hopwood, Director, Expenditure Management Sector, Program Branch, Reform of the Estimates; David W. Miller, Assistant Secretary, Expenditure Management Sector, Program Branch.

In accordance with Standing Committee on Procedure and House Affairs' decision of Tuesday, April 16, 1996, the Sub-Committee resumed a comprehensive review of the business of supply (*See Minutes of Proceedings dated Tuesday, May 14, 1996, Issue No. 1, Meeting No. 1*).

Ron Duhamel, M.P., and Tom Hopwood made opening statements and, with David Miller, answered questions.

Rey Pagtakhan moved, — That this Sub-Committee report to the Standing Committee on Procedure and House Affairs that it agrees with the direction being taken by the President of the Treasury Board in the Improved Reporting to Parliament Project, and that it agrees that sixteen departments, on a trial basis for the 1996-1997 and 1997-1998 fiscal years, table, as the documentation required for its consideration of supply:

1. the continuation of the pilot Part III documents;
2. pilot departmental Performance Reports in the Fall timed with the Presidents Report on Review; and,
3. pilot In-Year Updates to complement the Supplementary Estimates.

And, that the Sub-Committee recommend to the Committee that it report the same to the House and seek the concurrence of the House.

After debate, the motion was adopted.

It was agreed, — That the Researcher prepare a report based on the motion of Rey Pagtakhan for presentation to the Sub-Committee on June 13, 1996.

At 10:07 o'clock a.m., the Sub-Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, JUNE 13, 1996
(Meeting No. 6)

The Sub-Committee on the Business of Supply of the Standing Committee on Procedure and House Affairs met at 9:21 o'clock a.m. this day, in Room 112-N, Centre Block, the Chair, Marlene Catterall, presiding.

Members of the Sub-Committee present: Marlene Catterall, René Laurin, John Loney, Rey Pagtakhan.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Brian O'Neal, Research Officer.

Witness: From the Canadian Comprehensive Auditing Foundation: Jean-Pierre Boisclair, Executive Director.

Membres du Sous-comité présents: Marlene Catterall, René Laurin, Rey Pagtakhan et John Williams.

Membre suppléant présent: Jesse Flis pour John Loney.

Aussi présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Brian O'Neal, attaché de recherche.

Témoins: Du Projet d'amélioration des rapports au Parlement: Ronald Duhamel, député, président. *Du Conseil du Trésor:* Thomas C. Hopwood, directeur, Secteur de la gestion des dépenses, Direction des programmes, Réforme du Budget des dépenses; David W. Miller, secrétaire adjoint, Secteur de la gestion des dépenses, Direction des programmes.

Conformément à la décision du mardi 16 avril 1996 du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, le Sous-comité reprend son examen complet de l'étude des crédits (*Voir le Procès-verbal du mardi 14 mai 1996, fascicule n° 1, séance n°1*).

Ron Duhamel, député, et Tom Hopwood font des déclarations et, avec David Miller, répondent aux questions.

Rey Pagtakhan propose, — Que le Sous-comité fasse rapport au Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre à l'effet qu'il souscrit à l'orientation prise par le président du Conseil du Trésor en ce qui a trait au Projet d'amélioration des rapports au Parlement et qu'il est favorable à ce que seize ministères déposent, à titre d'essai pour les exercices 1996-1997 et 1997-1998, les documents suivants aux fins de l'étude des crédits:

1. la suite des documents-pilotes de la Partie III;
2. les rapports-pilotes de rendement des ministères, à l'automne, en même temps que le rapport du président sur l'examen; et
3. les mises à jour-pilotes en cours d'année pour compléter les renseignements contenus dans les budgets supplémentaires.

Et, que le Sous-comité recommande au Comité de faire rapport à la Chambre en ce sens et de solliciter son approbation à cet égard.

Après débat, la motion est adoptée.

Il est convenu, — Que l'attaché de recherche, s'inspirant de la motion de Rey Pagtakhan, rédige un rapport qui sera présenté au Sous-comité le 13 juin 1996.

À 10 h 07, le Sous-comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

LE JEUDI 13 JUIN 1996
(Séance n° 6)

Le Sous-comité chargé de l'étude des crédits du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre se réunit aujourd'hui à 9 h 21, dans la pièce 112-N de l'édifice du Centre, sous la présidence de Marlene Catterall (*présidente*).

Membres du Sous-comité présents: Marlene Catterall, René Laurin, John Loney et Rey Pagtakhan.

Aussi présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Brian O'Neal, attaché de recherche.

Témoin: De la Fondation canadienne pour la vérification intégrée: Jean-Pierre Boisclair, directeur général.

In accordance with Standing Committee on Procedure and House Affairs' decision of Tuesday, April 16, 1996, the Sub-Committee resumed a comprehensive review of the business of supply (*See Minutes of Proceedings dated Tuesday, May 14, 1996, Issue No. 1, Meeting No. 1*).

Jean-Pierre Boisclair made an opening statement and answered questions.

The Sub-committee proceeded to consideration of a draft report.

On motion of John Loney, it was agreed, — That the draft report on the evaluation of the pilot estimates reporting project be adopted, as amended, as the first report of the Sub-Committee.

ORDERED, — That the Chair present the First Report to the Standing Committee on Procedure and House Affairs.

The Sub-committee proceeded to consideration of a second draft report.

On motion of René Laurin, it was agreed, — That the draft interim report be adopted as the second report of the Sub-Committee, and that the Chair be authorized to make editorial changes.

ORDERED, — That the Chair present the Second Report to the Standing Committee on Procedure and House Affairs.

It was agreed, — That the Chair be authorized to request to the Standing Committee on Procedure and House Affairs for an extension of the deadline of reporting to November 29, 1996.

At 10:45 o'clock a.m., the Sub-Committee adjourned to the call of the Chair.

WEDNESDAY, NOVEMBER 20, 1996
(Meeting No. 7)

The Sub-Committee on the Business of Supply of the Standing Committee on Procedure and House Affairs met at 6:05 o'clock p.m. this day, in Room 208, West Block, the Chair, Marlene Catterall, presiding.

Members of the Sub-Committee present: Marlene Catterall, Rey Pagtakhan and John Williams.

Other Member present: François Langlois.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Brian O'Neal, Research Officer.

In accordance with the Standing Committee on Procedure and House Affairs' decision of Tuesday, April 16, 1996, the Sub-Committee resumed consideration of a comprehensive review of the business of supply (*See Minutes of Proceedings dated Tuesday, May 14, 1996, Issue No. 1, Meeting No. 1*).

The Sub-Committee commenced consideration of a draft report.

Conformément à la décision du mardi 16 avril 1996 du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, le Sous-comité reprend son examen complet de l'étude des crédits (*Voir le Procès-verbal du mardi 14 mai 1996, fascicule n° 1, séance n° 1*).

Jean Pierre Boisclair fait une déclaration et répond aux questions.

Le Sous-comité examine une ébauche de rapport.

Sur motion de John Loney, il est convenu, — Que l'ébauche de rapport sur l'évaluation des budgets-pilotes du projet de rapport soit adoptée, dans sa forme modifiée, en tant que premier rapport du Sous-comité.

IL EST ORDONNÉ, — Que la présidente présente le Premier rapport au Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre.

Le Sous-comité examine une seconde ébauche de rapport.

Sur motion de René Laurin, il est convenu, — Que l'ébauche de rapport provisoire soit adoptée, en tant que deuxième rapport du Sous-comité, et que la présidente soit autorisée à faire des changements mineurs.

IL EST ORDONNÉ, — Que la présidente présente le Deuxième rapport au Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre.

Il est convenu, — Que la présidente soit autorisée à demander au Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre de reporter l'échéance pour la présentation du rapport au 29 novembre 1996.

À 10 h 45, le Sous-comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

LE MERCREDI 20 NOVEMBRE 1996
(Séance n° 7)

Le Sous-comité chargé de l'étude des crédits du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre se réunit aujourd'hui à 18 h 05, dans la pièce 208 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Marlene Catterall (*présidente*).

Membres du Sous-comité présents: Marlene Catterall, Rey Pagtakhan et John Williams.

Autre député présent: François Langlois.

Aussi présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Brian O'Neal, attaché de recherche.

Conformément à la décision du mardi 16 avril 1996 du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, le Sous-comité reprend son examen complet de l'étude des crédits (*Voir le Procès-verbal du mardi 14 mai 1996, fascicule n° 1, séance n° 1*).

Le Sous-comité entreprend l'examen d'une ébauche de rapport.

At 6:35 o'clock p.m., the Sub-Committee adjourned to the call of the Chair.

Ellen Savage

Clerk of the Sub-Committee

TUESDAY, DECEMBER 3, 1996
(Meeting No. 8)

The Sub-Committee on the Business of Supply of the Standing Committee on Procedure and House Affairs met at 9:35 o'clock a.m. this day, in Room 306, West Block, the Chair, Marlene Catterall, presiding.

Members of the Sub-Committee present: Marlene Catterall, René Laurin and John Williams.

Acting Members present: Dan McTeague for John Loney and John Murphy for Rey Pagtakhan.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Brian O'Neal, Research Officer.

In accordance with the motion adopted by the Standing Committee on Procedure and House Affairs on Tuesday, April 16, 1996, the Sub-Committee resumed consideration of a comprehensive review of the business of supply (*See Minutes of Proceedings dated Tuesday, May 14, 1996, Issue No. 1, Meeting No. 1*).

The Sub-Committee resumed consideration of a draft report.

At 12:00 o'clock noon, the Sub-Committee adjourned to the call of the Chair.

Bill Farrell

Committee Clerk

THURSDAY, DECEMBER 5, 1996
(Meeting No. 9)

The Sub-Committee on the Business of Supply of the Standing Committee on Procedure and House Affairs met at 9:43 o'clock a.m. this day, in Room 112-N, Centre Block, the Chair, Marlene Catterall, presiding.

Members of the Sub-Committee present: Marlene Catterall, René Laurin and John Williams.

Acting Members present: Harold Culbert for John Loney and Peter Thalheimer for Rey Pagtakhan.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Brian O'Neal, Research Officer.

In accordance with the motion adopted by the Standing Committee on Procedure and House Affairs on Tuesday, April 16, 1996, consideration of a comprehensive review of the business of supply (*See Minutes of Proceedings dated Tuesday, May 14, 1996, Issue No. 1, Meeting No. 1*).

À 18 h 35, le Sous-comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

La greffière du Sous-comité

Ellen Savage

LE MARDI 3 DÉCEMBRE 1996
(Séance n° 8)

Le Sous-comité chargé de l'étude des crédits du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre se réunit aujourd'hui à 9 h 35, dans la pièce 306 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Marlene Catterall (*présidente*).

Membres du Sous-comité présents: Marlene Catterall, René Laurin et John Williams.

Membres suppléants présents: Dan McTeague pour John Loney et John Murphy pour Rey Pagtakhan.

Aussi présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Brian O'Neal, attaché de recherche.

Conformément à la motion adoptée par le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre le mardi 16 avril 1996, le Sous-comité reprend son examen complet de l'étude des crédits (*Voir le Procès-verbal du mardi 14 mai 1996, fascicule n° 1, séance n° 1*).

Le Sous-comité poursuit l'examen d'une ébauche de rapport.

À 12 heures, le Sous-comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

Greffier de Comité

Bill Farrell

LE JEUDI 5 DÉCEMBRE 1996
(Séance n° 9)

Le Sous-comité chargé de l'étude des crédits du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre se réunit aujourd'hui à 9 h 43, dans la pièce 112-N de l'édifice du Centre, sous la présidence de Marlene Catterall (*présidente*).

Membres du Sous-comité présents: Marlene Catterall, René Laurin et John Williams.

Membres suppléants présents: Harold Culbert pour John Loney et Peter Thalheimer pour Rey Pagtakhan.

Aussi présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Brian O'Neal, attaché de recherche.

Conformément à la motion adoptée par le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre le mardi 16 avril 1996, le Sous-comité reprend son examen complet de l'étude des crédits (*Voir le Procès-verbal du mardi 14 mai 1996, fascicule n° 1, séance n° 1*).

The Sub-Committee resumed to consideration of a draft report.

At 10:57 o'clock a.m., the Sub-Committee adjourned to the call of the Chair.

Ellen Savage

Clerk of the Sub-Committee

TUESDAY, DECEMBER 10, 1996
(Meeting No. 10)

The Sub-Committee on the Business of Supply of the Standing Committee on Procedure and House Affairs met at 9:20 o'clock a.m. this day, in Room 306, West Block, the Chair, Marlene Catterall, presiding.

Members of the Sub-Committee present: Marlene Catterall, René Laurin, John Loney and Rey Pagtakhan.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Brian O'Neal, Research Officer.

In accordance with the motion adopted by the Standing Committee on Procedure and House Affairs on Tuesday, April 16, 1996, consideration of a comprehensive review of the business of supply (*See Minutes of Proceedings dated Tuesday, May 14, 1996, Issue No. 1, Meeting No. 1*).

The Sub-Committee resumed consideration of a draft report.

At 10:35 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Eugene Morawski

Committee Clerk

TUESDAY, FEBRUARY 4, 1997
(Meeting No. 11)

The Sub-Committee on the Business of Supply of the Standing Committee on Procedure and House Affairs met at 9:37 o'clock a.m. this day, in Room 306, West Block, the Chair, Marlene Catterall, presiding.

Members of the Sub-Committee present: Marlene Catterall, René Laurin, Rey Pagtakhan and John Williams.

Acting Member present: Benoît Serré for John Loney.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Brian O'Neal, Research Officer.

In accordance with the motion adopted by the Standing Committee on Procedure and House Affairs on Tuesday, April 16, 1996, consideration of a comprehensive review of the business of supply (*See Minutes of Proceedings dated Tuesday, May 14, 1996, Issue No. 1, Meeting No. 1*).

The Sub-Committee resumed consideration of a draft report.

At 11:07 o'clock a.m., the Sub-Committee adjourned to the call of the Chair.

Le Sous-comité poursuit l'examen d'une ébauche de rapport.

À 10 h 57, le Sous-comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

La greffière du Sous-comité

Ellen Savage

LE MARDI 10 DÉCEMBRE 1996
(Séance n° 10)

Le Sous-comité chargé de l'étude des crédits du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre se réunit aujourd'hui à 9 h 20, dans la pièce 306 de l'édifice l'Ouest, sous la présidence de Marlene Catterall (*présidente*).

Membres du Sous-comité présents: Marlene Catterall, René Laurin, John Loney et Rey Pagtakhan.

Aussi présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Brian O'Neal, attaché de recherche.

Conformément à la motion adoptée par le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre le mardi 16 avril 1996, le Sous-comité reprend son examen complet de l'étude des crédits (*Voir le Procès-verbal du mardi 14 mai 1996, fascicule n° 1, séance n° 1*).

Le Sous-comité reprend l'examen d'une ébauche de rapport.

À 10 h 35, le Sous-comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

Greffier de Comité

Eugene Morawski

LE MARDI 4 FÉVRIER 1997
(Séance n° 11)

Le Sous-comité chargé de l'étude des crédits du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre se réunit aujourd'hui à 9 h 37, dans la pièce 306 de l'édifice l'Ouest, sous la présidence de Marlene Catterall (*présidente*).

Membres du Sous-comité présents: Marlene Catterall, René Laurin, Rey Pagtakhan et John Williams.

Membre suppléant présent: Benoît Serré pour John Loney.

Aussi présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Brian O'Neal, attaché de recherche.

Conformément à la motion adoptée par le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre le mardi 16 avril 1996, le Sous-comité reprend son examen complet de l'étude des crédits (*Voir le Procès-verbal du mardi 14 mai 1996, fascicule n° 1, séance n° 1*).

Le Sous-comité reprend l'examen d'une ébauche de rapport.

À 11 h 07, le Sous-comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

THURSDAY, FEBRUARY 6, 1997

(Meeting No. 12)

The Sub-Committee on the Business of Supply of the Standing Committee on Procedure and House Affairs met at 9:47 o'clock a.m. this day, in Room 112-N, Centre Block, the Chair, Marlene Catterall, presiding.

Members of the Sub-Committee present: Marlene Catterall, René Laurin, John Loney, Rey Pagtakhan and John Williams.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Brian O'Neal, Research Officer.

Witnesses: From the House of Commons: Robert Marleau, Clerk of the House; Camille Montpetit, Clerk Assistant (Procedural Services).

In accordance with the motion adopted by the Standing Committee on Procedure and House Affairs on Tuesday, April 16, 1996, consideration of a comprehensive review of the business of supply (*See Minutes of Proceedings dated Tuesday, May 14, 1996, Issue No. 1, Meeting No. 1*).

Robert Marleau made an opening statement and, with Camille Montpetit, answered questions.

At 10:57 o'clock a.m., the Sub-Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, FEBRUARY 11, 1997

(Meeting No. 13)

The Sub-Committee on the Business of Supply of the Standing Committee on Procedure and House Affairs met at 9:36 o'clock a.m. this day, in Room 112-N, Centre Block, the Chair, Marlene Catterall, presiding.

Members of the Sub-Committee present: Marlene Catterall, René Laurin and Rey Pagtakhan.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Brian O'Neal, Research Officer.

Witnesses: From the House of Commons: Robert Marleau, Clerk of the House; Camille Montpetit, Clerk Assistant (Procedural Services).

In accordance with the motion adopted by the Standing Committee on Procedure and House Affairs on Tuesday, April 16, 1996, consideration of a comprehensive review of the business of supply (*See Minutes of Proceedings dated Tuesday, May 14, 1996, Issue No. 1, Meeting No. 1*).

Robert Marleau and Camille Montpetit answered questions.

At 10:37 o'clock a.m., Rey Pagtakhan took the Chair as Acting Chair.

At 10:59 o'clock a.m., the Sub-Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, FEBRUARY 13, 1997

(Meeting No. 14)

The Sub-Committee on the Business of Supply of the Standing Committee on Procedure and House Affairs met at 9:40 o'clock a.m. this day, in Room 112-N, Centre Block, the Chair, Marlene Catterall, presiding.

LE JEUDI 6 FÉVRIER 1997

(Séance n° 12)

Le Sous-comité chargé de l'étude des crédits du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre se réunit aujourd'hui à 9 h 47, dans la pièce 112-N de l'édifice du Centre, sous la présidence de Marlene Catterall (*présidente*).

Membres du Sous-comité présents: Marlene Catterall, René Laurin, John Loney, Rey Pagtakhan et John Williams.

Aussi présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Brian O'Neal, attaché de recherche.

Témoins: De la Chambre des communes: Robert Marleau, greffier de la Chambre; Camille Montpetit, greffier adjoint (Services de la procédure).

Conformément à la motion adoptée par le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre le mardi 16 avril 1996, le Sous-comité reprend son examen complet de l'étude des crédits (*Voir le Procès-verbal du mardi 14 mai 1996, fascicule n° 1, séance n° 1*).

Robert Marleau présente un exposé et, avec Camille Montpetit, répond aux questions.

À 10 h 57, le Sous-comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

LE MARDI 11 FÉVRIER 1997

(Séance n° 13)

Le Sous-comité chargé de l'étude des crédits du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre se réunit aujourd'hui à 9 h 36, dans la pièce 112-N de l'édifice du Centre, sous la présidence de Marlene Catterall (*présidente*).

Membres du Sous-comité présents: Marlene Catterall, René Laurin et Rey Pagtakhan.

Aussi présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Brian O'Neal, attaché de recherche.

Témoins: De la Chambre des communes: Robert Marleau, greffier de la Chambre; Camille Montpetit, greffier adjoint (Services de la procédure).

Conformément à la motion adoptée par le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre le mardi 16 avril 1996, le Sous-comité reprend son examen complet de l'étude des crédits (*Voir le Procès-verbal du mardi 14 mai 1996, fascicule n° 1, séance n° 1*).

Robert Marleau et Camille Montpetit répondent aux questions.

À 10 h 37, Rey Pagtakhan occupe le fauteuil à titre de président suppléant.

À 10 h 59, le Sous-comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

LE JEUDI 13 FÉVRIER 1997

(Séance n° 14)

Le Sous-comité chargé de l'étude des crédits du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre se réunit aujourd'hui à 9 h 40, dans la pièce 112-N de l'édifice du Centre, sous la présidence de Marlene Catterall (*présidente*).

Members of the Sub-Committee present: Marlene Catterall, René Laurin, John Loney and Rey Pagtakhan.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Brian O'Neal, Research Officer.

In accordance with the motion adopted by the Standing Committee on Procedure and House Affairs on Tuesday, April 16, 1996, consideration of a comprehensive review of the business of supply (*See Minutes of Proceedings dated Tuesday, May 14, 1996, Issue No. 1, Meeting No. 1.*)

The Sub-Committee resumed consideration of a draft report.

At 11:02 o'clock a.m., the Sub-Committee adjourned to the call of the Chair.

Ellen Savage

Clerk of the Sub-Committee

THURSDAY, FEBRUARY 20, 1997
(Meeting No. 15)

The Sub-committee on the Business of Supply of the Standing Committee on Procedure and House Affairs met at 9:42 o'clock a.m. this day, in Room 306, West Block, the Chair, Marlene Catterall, presiding.

Members of the Sub-committee present: Marlene Catterall, René Laurin, John Loney, Rey Pagtakhan and John Williams.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Brian O'Neal, Research Officer.

In accordance with the motion adopted by the Standing Committee on Procedure and House Affairs on Tuesday, April 16, 1996, consideration of a comprehensive review of the business of supply (*See Minutes of Proceedings dated Tuesday, May 14, 1996, Issue No. 1, Meeting No. 1.*)

The Sub-committee resumed consideration of a draft report.

It was agreed, — That Sections I, II and III of the Draft Report be adopted and that editorial changes to the text be transmitted by members of the Sub-committee to the Research Officer.

It was agreed, — That the Sub-Committee will continue to meet Tuesdays and Thursdays at 9:30 a.m.

At 12:02 o'clock p.m., the Sub-Committee adjourned to the call of the Chair.

Luc Fortin

Committee Clerk

TUESDAY, MARCH 4, 1997
(Meeting No. 16)

The Sub-Committee on the Business of Supply of the Standing Committee on Procedure and House Affairs met at 9:39 o'clock a.m. this day, in Room 112-N, Centre Block, the Chair, Marlene Catterall, presiding.

Membres du Sous-comité présents: Marlene Catterall, René Laurin, John Loney et Rey Pagtakhan.

Aussi présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Brian O'Neal, attaché de recherche.

Conformément à la motion adoptée par le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre le mardi 16 avril 1996, le Sous-comité reprend son examen complet de l'étude des crédits (*Voir le Procès-verbal du mardi 14 mai 1996, fascicule n° 1, séance n° 1.*)

Le Sous-comité reprend l'examen d'une ébauche de rapport.

À 11 h 02, le Sous-comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

La greffière du Sous-comité

Ellen Savage

LE JEUDI 20 FÉVRIER 1997
(Séance n° 15)

Le Sous-comité chargé de l'étude des crédits du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre se réunit aujourd'hui à 9 h 42, dans la pièce 306 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Marlene Catterall (*présidente*).

Membres du Sous-comité présents: Marlene Catterall, René Laurin, John Loney, Rey Pagtakhan et John Williams.

Aussi présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Brian O'Neal, attaché de recherche.

Conformément à la motion adoptée par le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre le mardi 16 avril 1996, le Sous-comité reprend son examen complet de l'étude des crédits (*Voir le Procès-verbal du mardi 14 mai 1996, fascicule n° 1, séance n° 1.*)

Le Sous-comité reprend l'examen d'une ébauche de rapport.

Il est convenu, — Que les parties I, II et III de l'ébauche de rapport soient adoptées et que les membres du Sous-comité informent l'attaché de recherche des changements apportés au texte.

Il est convenu, — Que le Sous-comité continue de se réunir les mardis et les jeudis à 9 h 30.

À 12 h 02, le Sous-comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

Greffier de Comité

Luc Fortin

LE MARDI 4 MARS 1997
(Séance n° 16)

Le Sous-comité chargé de l'étude des crédits du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre se réunit aujourd'hui à 9 h 39, dans la pièce 112-N de l'édifice du Centre, sous la présidence de Marlene Catterall (*présidente*).

Members of the Sub-Committee present: Marlene Catterall, René Laurin, Rey Pagtakhan and John Williams.

Acting Member present: Harold Culbert for John Loney.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Brian O'Neal, Research Officer.

In accordance with the motion adopted by the Standing Committee on Procedure and House Affairs on Tuesday, April 16, 1996, consideration of a comprehensive review of the business of supply (*See Minutes of Proceedings dated Tuesday, May 14, 1996, Issue No. 1, Meeting No. 1*)

The Sub-Committee resumed consideration of a draft report.

At 10:54 o'clock a.m., the Sub-Committee adjourned to the call of the Chair.

Georges Etoka

Committee Clerk

THURSDAY, MARCH 6, 1997
(Meeting No. 17)

The Sub-Committee on the Business of Supply of the Standing Committee on Procedure and House Affairs met at 9:51 o'clock a.m. this day, in Room 112-N, Centre Block, the Chair, Marlene Catterall, presiding.

Members of the Sub-Committee present: Marlene Catterall, René Laurin, Rey Pagtakhan and John Williams.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Brian O'Neal, Research Officer.

In accordance with the motion adopted by the Standing Committee on Procedure and House Affairs on Tuesday, April 16, 1996, consideration of a comprehensive review of the business of supply (*See Minutes of Proceedings dated Tuesday, May 14, 1996, Issue No. 1, Meeting No. 1*)

The Sub-Committee resumed consideration of a draft report.

At 11:01 o'clock a.m., the Sub-Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, MARCH 11, 1997
(Meeting No. 18)

The Sub-Committee on the Business of Supply of the Standing Committee on Procedure and House Affairs met at 9:41 o'clock a.m. this day, in Room 112-N, Centre Block, the Chair, Marlene Catterall, presiding.

Members of the Sub-Committee present: Marlene Catterall, René Laurin, John Loney, Rey Pagtakhan and John Williams.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Brian O'Neal, Research Officer.

In accordance with the motion adopted by the Standing Committee on Procedure and House Affairs on Tuesday, April 16, 1996, consideration of a comprehensive review of the business of supply (*See Minutes of Proceedings dated Tuesday, May 14, 1996, Issue No. 1, Meeting No. 1*).

Membres du Sous-comité présents: Marlene Catterall, René Laurin, Rey Pagtakhan et John Williams.

Membre suppléant présent: Harold Culbert pour John Loney.

Aussi présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Brian O'Neal, attaché de recherche.

Conformément à la motion adoptée par le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre le mardi 16 avril 1996, le Sous-comité procède à un examen complet de l'étude des crédits (*Voir le Procès-verbal du mardi 14 mai 1996, fascicule n° 1, séance n° 1*).

Le Sous-comité reprend l'examen d'une ébauche de rapport.

À 10 h 54, le Sous-comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

Greffier de Comité

Georges Etoka

LE JEUDI 6 MARS 1997
(Séance n° 17)

Le Sous-comité chargé de l'étude des crédits du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre se réunit aujourd'hui à 9 h 51, dans la pièce 112-N de l'édifice du Centre, sous la présidence de Marlene Catterall (*présidente*).

Membres du Sous-comité présents: Marlene Catterall, René Laurin, Rey Pagtakhan et John Williams.

Aussi présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Brian O'Neal, attaché de recherche.

Conformément à la motion adoptée par le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre le mardi 16 avril 1996, le Sous-comité reprend son examen complet de l'étude des crédits (*Voir le Procès-verbal du mardi 14 mai 1996, fascicule n° 1, séance n° 1*).

Le Sous-comité reprend l'examen d'une ébauche de rapport.

À 11 h 01, le Sous-comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

LE MARDI 11 MARS 1997
(Séance n° 18)

Le Sous-comité chargé de l'étude des crédits du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre se réunit aujourd'hui à 9 h 41, dans la pièce 112-N de l'édifice du Centre, sous la présidence de Marlene Catterall (*présidente*).

Membres du Sous-comité présents: Marlene Catterall, René Laurin, John Loney, Rey Pagtakhan et John Williams.

Aussi présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Brian O'Neal, attaché de recherche.

Conformément à la motion adoptée par le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre le mardi 16 avril 1996, le Sous-comité reprend son examen complet de l'étude des crédits (*Voir le Procès-verbal du mardi 14 mai 1996, fascicule n° 1, séance n° 1*).

The Sub-Committee resumed consideration of a draft report.

It was agreed, — That a request be made to the Standing Committee on Procedure and House Affairs for payment of a working lunch on Tuesday, March 18, 1997, in the Parliamentary Restaurant.

At 12:05 o'clock p.m., the Sub-Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, MARCH 11, 1997

(Meeting No. 19)

The Sub-Committee on the Business of Supply of the Standing Committee on Procedure and House Affairs met at 3:48 o'clock p.m. this day, in Room 209, West Block, the Chair, Marlene Catterall, presiding.

Members of the Sub-Committee present: Marlene Catterall, René Laurin, Rey Pagtakhan and John Williams.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Brian O'Neal, Research Officer.

In accordance with the motion adopted by the Standing Committee on Procedure and House Affairs on Tuesday, April 16, 1996, consideration of a comprehensive review of the business of supply (*See Minutes of Proceedings dated Tuesday, May 14, 1996, Issue No. 1, Meeting No. 1*).

The Sub-Committee resumed consideration of a draft report.

At 5:38 o'clock p.m., the sitting was suspended.

At 6:26 o'clock p.m., the sitting was resumed.

At 7:00 o'clock p.m., the Sub-Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, MARCH 18, 1997

(Meeting No. 20)

The Sub-Committee on the Business of Supply of the Standing Committee on Procedure and House Affairs met at 9:43 o'clock a.m. this day, in Room 112-N, Centre Block, the Chair, Marlene Catterall, presiding.

Members of the Sub-Committee present: Marlene Catterall, René Laurin, Rey Pagtakhan and John Williams.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Brian O'Neal, Research Officer.

In accordance with the motion adopted by the Standing Committee on Procedure and House Affairs on Tuesday, April 16, 1996, consideration of a comprehensive review of the business of supply (*See Minutes of Proceedings dated Tuesday, May 14, 1996, Issue No. 1, Meeting No. 1*).

The Sub-Committee resumed consideration of a draft report.

At 11:02 o'clock a.m., the Sub-Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, MARCH 20, 1997

(Meeting No. 21)

The Sub-Committee on the Business of Supply of the Standing Committee on Procedure and House Affairs met at 9:44 o'clock a.m. this day, in Room 208, West Block, the Chair, Marlene Catterall, presiding.

Le Sous-comité reprend l'examen d'une ébauche de rapport.

Il est convenu, — Qu'une demande soit présentée au Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre relativement au paiement du déjeuner de travail du mardi 18 mars 1997 au restaurant du Parlement.

À 12 h 05, le Sous-comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

LE MARDI 11 MARS 1997

(Séance n° 19)

Le Sous-comité chargé de l'étude des crédits du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre se réunit aujourd'hui à 15 h 48, dans la pièce 209 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Marlene Catterall (*présidente*).

Membres du Sous-comité présents: Marlene Catterall, René Laurin, Rey Pagtakhan et John Williams.

Aussi présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Brian O'Neal, attaché de recherche.

Conformément à la motion adoptée par le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre le mardi 16 avril 1996, le Sous-comité reprend son examen complet de l'étude des crédits (*Voir le Procès-verbal du mardi 14 mai 1996, fascicule n° 1, séance n° 1*).

Le Sous-comité reprend l'examen d'une ébauche de rapport.

À 17 h 38, la séance est suspendue.

À 18 h 26, la séance reprend.

À 19 h, le Sous-comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

LE MARDI 18 MARS 1997

(Séance n° 20)

Le Sous-comité chargé de l'étude des crédits du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre se réunit aujourd'hui à 9 h 43, dans la pièce 112-N de l'édifice du Centre, sous la présidence de Marlene Catterall (*présidente*).

Membres du Sous-comité présents: Marlene Catterall, René Laurin, Rey Pagtakhan et John Williams.

Aussi présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Brian O'Neal, attaché de recherche.

Conformément à la motion adoptée par le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre le mardi 16 avril 1996, le Sous-comité reprend son examen complet de l'étude des crédits (*Voir le Procès-verbal du mardi 14 mai 1996, fascicule n° 1, séance n° 1*).

Le Sous-comité reprend l'examen d'une ébauche de rapport.

À 11 h 02, le Sous-comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

LE JEUDI 20 MARS 1997

(Séance n° 21)

Le Sous-comité chargé de l'étude des crédits du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre se réunit aujourd'hui à 9 h 44, dans la pièce 208 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Marlene Catterall (*présidente*).

Members of the Sub-Committee present: Marlene Catterall, René Laurin, Rey Pagtakhan and John Williams.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Brian O'Neal, Research Officer.

In accordance with the motion adopted by the Standing Committee on Procedure and House Affairs on Tuesday, April 16, 1996, consideration of a comprehensive review of the business of supply (*See Minutes of Proceedings dated Tuesday, May 14, 1996, Issue No. 1, Meeting No. 1*).

The Sub-Committee resumed consideration of a draft report.

It was agreed, — That the Draft Report be concurred in.

ORDERED, — That the Chair present the Report to the Standing Committee on Procedure and House Affairs.

At 11:25 o'clock a.m., the Sub-Committee adjourned to the call of the Chair.

Ellen Savage

Clerk of the Sub-Committee

Membres du Sous-comité présents: Marlene Catterall, René Laurin, Rey Pagtakhan et John Williams.

Aussi présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Brian O'Neal, attaché de recherche.

Conformément à la motion adoptée par le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre le mardi 16 avril 1996, le Sous-comité reprend son examen complet de l'étude des crédits (*Voir le Procès-verbal du mardi 14 mai 1996, fascicule n° 1, séance n° 1*).

Le Sous-comité reprend l'examen d'une ébauche de rapport.

Il est convenu, — Que l'ébauche de rapport soit adoptée.

IL EST ORDONNÉ, — Que le président présente le rapport au Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre.

À 11 h 25, le Sous-comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

La greffière du Sous-comité

Ellen Savage

WITNESSES

Thursday, May 30, 1996 (Meeting No. 3)

New Zealand:

Honourable Maurice McTigue, High Commissioner
of New Zealand.

Tuesday, June 11, 1996 (Meeting No. 5)

Improved Reporting to Parliament Project:

Ronald Duhamel, Member of Parliament for St.
Boniface and Chair of the Improved
Reporting to Parliament Project.

Treasury Board:

Thomas C. Hopwood, Director, Expenditure
Management Sector, Program Branch,
Reform of the Estimates;

David Miller, Assistant Secretary, Expenditure
Management Sector, Program Branch.

Thursday, June 13, 1996 (Meeting No. 6)

Canadian Comprehensive Auditing Foundation:

Jean-Pierre Boisclair, Executive Director.

Thursday, February 6, 1997 (Meeting No. 12)

House of Commons:

Robert Marleau, Clerk of the House;

Camille Montpetit, Clerk Assistant (Procedural
Services).

Tuesday, February 11, 1997 (Meeting No. 13)

House of Commons:

Robert Marleau, Clerk of the House;

Camille Montpetit, Clerk Assistant (Procedural
Services).

TÉMOINS

Le jeudi 30 mai 1996 (Séance n° 3)

Nouvelle-Zélande

L'honorable Maurice McTigue, haut-commissaire
de la Nouvelle-Zélande.

Le mardi 11 juin 1996 (Séance n° 5)

Conseil du Trésor:

Thomas C. Hopwood, directeur, Secteur de la
gestion des dépenses, Direction des
programmes, Réforme du Budget des
dépenses;

David Miller, secrétaire adjoint, Secteur de la
gestion des dépenses, Direction des
programmes.

Projet d'amélioration des rapports au Parlement:

Ronald Duhamel, député de Saint-Boniface et
président du Projet d'amélioration des
rapports au Parlement.

Le jeudi 13 juin 1996 (Séance n° 6)

Fondation canadienne pour la vérification intégrée:

Jean-Pierre Boisclair, directeur exécutif.

Le jeudi 6 février 1997 (Séance n° 12)

Chambre des communes:

Robert Marleau, greffier de la Chambre;

Camille Montpetit, greffier adjoint (Services de la
procédure).

Le mardi 11 février 1997 (Séance n° 13)

Chambre des communes:

Robert Marleau, greffier de la Chambre;

Camille Montpetit, greffier adjoint (Services de la
procédure).

MAIL  **POSTE**

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid

Port payé

Lettermail

Poste—lettre

8801320

Ottawa

If undelivered, return COVER ONLY to:

Public Works and Government Services Canada — Publishing
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,

retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Édition
45 boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes

Published under the authority of the Speaker of the House of Commons

Aussi disponible sur le réseau électronique «Parliamentary Internet Parlementaire» à l'adresse suivante :

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire at the following address:

<http://www.parl.gc.ca>

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs in whole or in part, must be obtained from their authors.

Available from :
Public Works and Government Services Canada — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

En vente:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

21150

